

Planificación flexible y realidad económica

Análisis del caso español

EDUARD ARRUGA Y VALERI

“Es indispensable ligar muy estrechamente el plan global a los planes prácticos de curso, así como a su exacta realización. Es algo realmente indiscutible. Pero ¿cómo ligarlos? Para saberlo es preciso que nuestros economistas y estadísticos, en lugar de divagar sobre el plan en general, se dediquen a estudiar la realización de nuestros planes, nuestros errores en este campo, los medios para rectificarlos. Sin este estudio seríamos ciegos.”

LENIN: *Le plan économique unique*, en “Oeuvres”, t. 32, París-Moscú, 1962, pág. 147.

I. POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION

En un libro que se ha convertido ya en clásico para los estudiosos y profesionales de la ciencia económica, el profesor holandés Jan Tinbergen señala que “la política económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios con objeto de alcanzar ciertos fines” (1). De acuerdo con esta definición, la política económica supone la intervención de unos responsables (que pueden ser uno o varios) sobre las actividades económicas de un conjunto de individuos, constituidos éstos en un grupo social más o menos homogéneo, y localizados en un determinado entorno geográfico.

La política económica aparece, pues, como la manifestación concreta de la intervención del sector público en la economía. Y del mismo modo que una actuación correcta en determinado asunto requiere un conocimiento a fondo del problema, un análisis profundo de la situación y de los medios de que se dispone, etc., esta intervención del sector público

(1) TINBERGEN, Jan: *Política económica: principios y formulación*, trad. de A. López Munguía, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pág. 38.

no puede realizarse de manera coherente y eficaz si no se efectúa, con carácter previo o simultáneo, una serie de tareas y operaciones, tales como:

- la observación de la realidad económica,
- la definición de objetivos,
- el análisis de las medidas adecuadas,
- la previsión de consecuencias, costes y resultados, etc.

Este conjunto de tareas, en cierto modo auxiliares de la política económica, suele conocerse con el nombre de *planificación o programación* (2). La planificación, pues, puede ser definida como “la preparación de la política económica”, y de modo parecido puede decirse, siguiendo nuevamente a Tinbergen, que “un plan o programa es un conjunto interdependiente de datos, hechos, objetivos y medidas que indican la evolución esperada de los fenómenos económicos (3).

La planificación no es, pues, política económica. En efecto, la política económica se basa en la adopción de decisiones por el poder público. En cambio, en el ámbito de la planificación, las decisiones aparecen únicamente como objeto de análisis, crítica y valoración. Pues la planificación consiste, fundamentalmente, en la realización de diversos análisis acerca de los elementos a tener en cuenta en la política económica.

La planificación de la vida económica nacional, por otro lado, exige una visión global de la realidad socio-económica y de la política económica. Es sintomático, a este respecto, que mientras suele hablarse —y quizá se habla más de lo conveniente— de la política del crédito, política comercial, política agraria, etc., no se acostumbra a añadir tantos adjetivos al vocablo “planificación”. La planificación, para ser un eficaz elemento de preparación de la política económica, ha de tener en cuenta la íntima interrelación o interdependencia que existe entre la mayoría de los fenómenos económicos. Caso de producirse una sectorialización excesiva de las tareas de la planificación económica, las funciones de síntesis y de

(2) Algunos autores, en especial los italianos (Marrama, Parillo, Frumento, D'Antonio), prefieren el término “programación” al de “planificación”, por considerar muy ligado este último al sistema de economía con dirección central, propio de los países de régimen político comunista o socialista. Sin embargo, la mayoría de autores, y éste es el enfoque adoptado aquí, utilizan indistintamente ambos términos, aunque preferentemente el de “planificación”.

(3) TINBERGEN, Jan: *Sviluppo e pianificazione*, trad. de G. Antonelli, “L'Universo del Conoscere”, núm. 18, Il Saggiatore, Milano, p. 36. Existe versión castellana publicada en 1968 por Editorial Guadarrama, Madrid, en la colección “Biblioteca para el hombre actual”, núm. 18.

coordinación que el plan debe realizar no se cumplirían, y por ello la planificación resultaría simplemente inútil.

La planificación económica es, pues, una tarea delicada. Por lo menos para que cumpla efectivamente su función. Como señala Vittorio Marrama en un gracioso símil: "Si alguien me preguntara si considero útiles los guardias urbanos, contestaría que sí, siempre que sepan y quieran hacer su oficio. Cuando, en efecto, son capaces y voluntariosos, el tráfico se desarrolla con fluidez; si, en cambio, son incapaces o negligentes, se crean irritantes embotellamientos de coches y peatones. En este último caso, me pregunto si, después de todo, no sería mejor dejar a automovilistas y peatones se las apañasen por sí solos. Naturalmente, a urbanos capaces y voluntariosos ha de corresponder la voluntad de los automovilistas y de los peatones de cooperar con aquéllos, a fin de que todo vaya bien. Análogo es mi punto de vista con respecto a la cuestión de si es conveniente tener un plan de desarrollo económico o no" (4).

LA FLEXIBILIDAD Y EL FACTOR TIEMPO EN EL PLAN

Como se ha dicho, elemento necesario para una óptima realización de la tarea de planificar es el conocimiento de la realidad económica, tanto estructural como coyuntural. En efecto, las tareas de la planificación se fundamentan en una serie de estudios y análisis acerca de la situación económica. Sobre la base de ellos, se establecen previsiones, se definen objetivos, se proponen medidas, etc.; el resultado de tales tareas, la voluntad de llevar a cabo una actuación concreta con vistas a unos determinados objetivos, es decir, las previsiones de política económica, aparecen en lo que se denomina *plan o programa* (5). En sentido amplio, pues, pueden identificarse elaboración del plan y planificación.

El plan, de hecho, se contiene en el documento que recoge dichas previsiones, objetivos, medidas, etc. Sin embargo, no debe confundirse con dicho documento: un plan o programa es bastante más, y bastante distinto, que un conjunto de frases y oraciones escritas. El plan refleja la voluntad del sector público, a veces, incluso la del sector privado, y supo-

(4) MARRAMA: Vittorio: *Problemi e tecniche di programmazione economica*, "Collana di testi della Scuola di Sviluppo Economico", Cappelli, editore, Roma, noviembre 1962, pág. 13.

(5) En la actualidad, la mayoría de los planes económicos globales —que aquí se denominan abreviadamente "plan o programa"— reciben el nombre de "plan de desarrollo". Sin embargo, existen asimismo planes cuyo objetivo es distinto: estabilización, reconstrucción, autarquía, etc. Aquí el término "plan" se aplica indistintamente a todos los planes económicos globales, sea cual sea su objetivo.

ne la determinación de actuar en cierto sentido durante un lapso de tiempo más o menos largo.

De todas formas, puede suceder muy fácilmente —las técnicas de previsión no son todavía suficientemente perfectas— que, en el transcurso del tiempo, la evolución de la realidad económica no responda exactamente a las previsiones establecidas en el plan. Por ello, se hace necesario un constante contraste entre el plan y la realidad, a medida que ésta se va ofreciendo al observador; este contraste presenta un triple interés:

1. *La utilidad de las técnicas de previsión empleadas en la elaboración del plan.* Puede conseguirse, con ello, la mejora, desde el punto de vista científico y estadístico; de tales técnicas de previsión.
2. *La eficacia de la política económica instrumentada en el plan.* Se trata del control de la ejecución del plan: es decir, si la política económica actuada ha sido efectivamente aquella que se había elaborado, y sobre todo si los resultados alcanzados se desvían sensiblemente de los objetivos previstos y de las hipótesis sobre ellos efectuadas.
3. *La modificación de la política económica elaborada e instrumentada en el ámbito de la planificación,* con el fin de adecuarla a la realidad económica. Para realizar esta modificación en el marco de la planificación, es preciso añadir dos nuevas características a la noción de planificar:

- la continuidad, y
- la flexibilidad (6).

Estas dos características o condiciones de la planificación y, por consiguiente, del plan, inducen a la consideración del factor tiempo en el análisis. El horizonte temporal de un plan viene principalmente determinado por los objetivos que se pretenden alcanzar. Así, por ejemplo, un

(6) Que las tareas de planificación sean continuas significa que, en tanto no haya terminado el proceso, es decir, mientras no se ha alcanzado el objetivo último previsto, debe mantenerse una actitud de observación de la realidad, de análisis de medidas, de verificación de hipótesis, etc. Que la planificación sea flexible implica que puedan adoptarse oportunamente las modificaciones necesarias para ajustar las previsiones a la realidad. Estas dos características han de manifestarse lógicamente en el plan —en definitiva, el resultado de aquellas tareas— que debe ser asimismo flexible, y, por tanto, susceptible de las adecuadas reformas.

plan de estabilización tendrá una duración distinta, y posiblemente menor, que un plan de reconstrucción o de reestructuración, y evidentemente, muy inferior a la duración de un plan de desarrollo a largo plazo. Sin embargo, todo plan puede ser escindido en una serie continuada de planes parciales que abarquen un período de tiempo inferior.

El período de tiempo abarcado por un plan (total o parcial) suele ser aquel número de meses o años durante los cuales es posible ejecutar una política económica encaminada a obtener determinados objetivos. Ampliar el período de tiempo abarcado por un sistema de planificación permite la consideración de un número más amplio de factores, la adopción de hipótesis más generales, pero al mismo tiempo aumenta la incertidumbre y, por tanto, la posibilidad de error. En cambio, un período de tiempo más corto favorece el establecimiento de hipótesis más concretas, la determinación de los parámetros de un modo más exacto, aunque en contrapartida, limita el horizonte de la política económica que se elabora.

De todos modos, son razones de oportunidad —y no de técnica estadística— las que determinan el período de tiempo que deberá abarcar un plan. Es un dato que le viene impuesto al planificador, entendido éste —en su sentido más restringido— como aquel “técnico que conoce los métodos de planificación y que utiliza una técnica de planificación apropiada para el establecimiento de los planes” (7). Quien define los objetivos y toma las decisiones correspondientes (el poder político) es también quien señala el período de tiempo que considera adecuado para la realización de sus propósitos —por ejemplo, el período electoral—, aunque indudablemente el planificador puede influir en forma más o menos decisiva en estas determinaciones.

El planificador, a la vista de estos elementos, de su conocimiento de la realidad y de las técnicas de previsión que le es posible aplicar, puede entonces sugerir la adopción de un único plan o de varios planes parciales, de duración inferior, durante el período de tiempo considerado.

Es sumamente importante, como puede imaginarse, que la realidad económica y el plan no se disocien significativamente. Lógicamente, la influencia entre ambos es recíproca (8): el plan (la política económica) es

(7) BICANIC, Rudolf: *Planificateurs et politiciens*, “Bulletin SEDEIS, Société d'Etudes et de Documentation Economiques, Industrielles et Sociales, Futuribles”, núm. 103, París, 1.º noviembre 1965, pág. 3.

(8) MARCZEWSKI, J.: *Coyuntura y desarrollo planificado*, trad. de S. Azcona Sanz, Consejo Económico Sindical Nacional, serie “Documentación Económica”, núm. 288, Madrid, mayo 1967, pág. 2.

un acto de voluntad humana que tiende a modelar la evolución de los hechos económicos hacia determinados fines, siguiendo un sistema de preferencias; la realidad económica, por su parte, se desenvuelve en un medio que no es ni mucho menos rígido ni está plenamente sujeto a las decisiones humanas (incluso en los sistemas de economía con dirección central), modificando las previsiones e hipótesis del plan.

Por ello, se hace necesaria la modificación de los datos y de los instrumentos establecidos en el plan. La posibilidad de establecer oportunamente esta modificación en el contenido del plan viene condicionada, como se ha dicho antes, por la característica de flexibilidad de la planificación y del propio plan.

VIGENCIA Y VALIDEZ: UNA DISTINCION INTERESANTE

La flexibilidad del plan, como afirma Siro Lombardini (9), no ha de ser entendida en el sentido de indeterminación de las previsiones y decisiones contenidas en el plan, con arreglo a lo cual la política económica del sector público y del sector privado podrían desarrollarse casi como si el plan no hubiese sido elaborado. El plan ha de señalar claramente los aspectos fundamentales de la actuación del sector público, sus objetivos principales, los criterios de asignación de recursos, la escala de preferencias (por ejemplo, cañones o mantequilla), etc. Esta presentación de los múltiples objetivos y medidas de la política económica, como señala T. W. Hutchison, ha de ir acompañada además por lo que podría llamarse "el arte de la política económica" (10). Pues el grado de intensidad en la persecución de uno u otro fin no es únicamente consecuencia de funciones de preferencias, sino también de funciones de posibilidad, de la medida en que la situación y la evolución económicas permiten la viabilidad de una propuesta determinada. Ello no es óbice, de todos modos, para que, conservando sus características, el plan pueda ser oportunamente modificado de forma que sea más adecuado a la realidad.

El *periodo de vigencia* de un plan es, como su nombre indica, el conjunto de meses o años durante los cuales el plan —en sentido muy estricto, el documento que lo contiene— está incluido dentro de la serie de textos oficiales que el poder público considera están en vigor y a los

(9) LOMBARDINI, Siro: *La programmazione; Idee, esperienze, problemi*, "Serie di politica economica", Giulio Einaudi Editore, Torino, 1967, pág. 234.

(10) HUTCHISON, T. W.: *Positive Economics and Policy Objectives*, George Allen & Unwin, Ltd., London, 1964, pág. 185.

cuales (meses o años) se refieren las previsiones y demás datos contenidos en el plan. Naturalmente, pueden existir planes sin valor oficial (como es el caso de los planes holandeses y británicos), pero ello no obsta para que para cualquier plan sea posible establecer un enmarque temporal más o menos preciso.

El contraste entre la realidad y el plan permite señalar, como se ha visto, la adecuación o la correspondencia entre ambos. A este respecto, puede indicarse la noción de *período de validez* de un plan como aquel conjunto de meses o años durante los cuales el plan no se disocia significativamente de la realidad económica, dentro de unos márgenes prudentes. La validez del plan, como es lógico, no se refiere a la exacta observancia de todas y cada una de las previsiones e hipótesis contenidas en el documento en vigor, sino a la adecuación de sus presupuestos, condiciones y principios generales a la evolución económica.

Hecha esta distinción, puede decirse que, en virtud de tales términos, *la flexibilidad del plan consiste precisamente en la continua adecuación del período de vigencia y del período de validez del plan*. Un plan vigente, pero no válido, carece de sentido, y precisa ser oportunamente modificado, con el fin de recobrar su necesaria característica de validez.

La condición de validez exige, por otro lado, dos condiciones:

a) Suficiente amplitud y precisión de las hipótesis y previsiones contenidas en el plan. Un plan establecido simplemente a base de declaraciones de principios, hipótesis muy generales, etc., corre poco peligro de disociarse significativamente de la realidad económica, y, por tanto, difícilmente deberá ser modificado; pero, al propio tiempo, disminuye su valor intrínseco y su aplicabilidad.

b) Un plan debe ser modificado únicamente cuando las desviaciones con respecto a la realidad resulten significativas (en el sentido expuesto más arriba). La continua modificación del documento en el que se contiene el plan lo expone fácilmente a pérdidas de respeto y de interés, que lo invalidarían.

Para que un plan pueda ser oportunamente modificado, y adecuado a la realidad, un buen sistema de planificación ha de prever ya desde un principio:

- la instrumentación puesta en juego para llevar a cabo dicha revisión, y
- la determinación del organismo encargado de llevar a cabo en los

planes económicos las modificaciones precisas para conseguir aquella adecuación.

Como es lógico, dado el todavía incipiente desarrollo de la teoría económica de la planificación, no existe una regla única al respecto: cada sistema de planificación y, en realidad, cada país, han adoptado unos módulos distintos para alcanzar esta característica de flexibilidad del plan.

II. LA FLEXIBILIDAD DEL PLAN EN LOS PAISES DE EUROPA ORIENTAL

Por las indicaciones que se poseen, parece ser que los países de economía con dirección central no se han planteado demasiado a menudo estos problemas de la flexibilidad de la planificación, y de la adecuación de los planes a la realidad económica.

La razón principal de este escaso —aunque no nulo— interés por la flexibilidad del plan radica en el mismo carácter obligatorio y legal del plan. Como es lógico, al poseer el documento del plan un valor legal, es decir, el carácter de ley, no parece posible un planteamiento inmediato de su modificación; hacerlo así sería tanto como disminuir este valor de ley. Incluso durante todo el proceso de discusiones —académicas o no— acerca de la introducción del beneficio y de los incentivos empresariales en el sistema económico soviético (11), no se encuentra ninguna referencia a este tema: se habla de autonomía empresarial, de descentralización de los planes, pero no de flexibilidad o de modificación de los planes durante su período de vigencia. Cuando un plan deja de ser válido, o bien cuando las directrices de política económica del Gobierno cambian sustancialmente, se elabora un nuevo plan, que pasa a sustituir totalmente al anteriormente vigente, y que ahora es derogado, del mismo modo que si de una ley se tratase. Si sólo se trata de modificar algunos aspectos o párrafos del plan, se toma la decisión correspondiente. Pero el hecho es que no se prevé un procedimiento para la modificación de los planes vigentes.

A) *Unión Soviética*

El sistema soviético de planificación se basa actualmente en planes

(11) Véase LIBERMAN; NEMCINOV; TRAPEZNIKOV; e altri: *Piano e profitto nell'economia sovietica*, a cura di Lisa Foa, editori Riuniti, Roma, marzo 1965, que recoge los artículos publicados en el periódico "Pravda", en 1962 y en 1964 al respecto.

anuales y quinquenales (12). Estos últimos son realmente los que presentan un programa de actuación, y definen unos índices y objetivos que se reparten posteriormente por años a través de los planes anuales. Estos, a su vez, pueden ser subdivididos en planes trimestrales y mensuales, los cuales, empero, no precisan ser aprobados por el Gobierno soviético, pues carecen ya de valor vinculante y obligatorio.

Los planes quinquenales soviéticos, iniciados en 1931, se han ido estableciendo y aplicando ininterrumpidamente hasta 1958, en que —por diversos motivos políticos, económicos y sociales— el VI plan quinquenal, para el período 1956-60, se hizo inaplicable. Y fue sustituido en sus dos últimos años de vigencia por un nuevo plan, cuya duración fue de siete años, cubriendo el período 1959-65 (13). En la actualidad, y tras las reformas promulgadas en octubre de 1965, está en vigor un nuevo plan quinquenal, para el período 1966-70, asimismo dividido en planes anuales sucesivos: de todos modos, en vista de los favorables resultados obtenidos, las metas fijadas para los productos ganaderos en dicho plan han tenido que ser reajustadas en sentido ascendente en 1967 (14).

Sin embargo, donde los defectos de la imperatividad y de la rigidez de la planificación soviética se demuestran en muy buena medida es en la planificación del cada vez más complejo sector industrial, y sobre todo en la formulación de previsiones en materia de investigación científica y desarrollo técnico (15).

B) *Polonia*

Los planes nacionales polacos son de tres tipos:

- plan de previsión a largo plazo,
- planes quinquenales, y
- planes anuales.

En ocasiones, algunos problemas concretos son considerados a través

(12) MOROZOV, P.: *Les principes fondamentaux de la planification scientifique de l'économie nationale*, Editions du Progres, Moscú, s. f., pág. 42.

(13) Véase STROUMILINE, S.: *Mémento du plan septenal*, éditions en langues étrangères, Moscú, 1961, en cuyas 524 páginas se recoge una amplia exposición de dicho plan 1959-65.

(14) F. A. O.: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1968*, Roma, 1968, pág. 68.

(15) Véase el artículo de E. ZALESKI, recogido en el volumen *La politique de la science en URSS*, publicado por el Comité de Política Científica de la OCDE, en 1968.

de planes específicos de un período de vigencia menor, normalmente trimestral.

En el sistema polaco de planificación económica, el plan a largo plazo constituye la base de los planes con un período de vigencia inferior. En efecto, el plan a largo plazo resulta ser un estudio de las líneas generales que deberá seguir la política económica y no presenta directrices rígidas, con el fin de excluir, *a priori*, la posibilidad de modificaciones que se hicieran necesarias y que los planificadores no hubieran podido prever a su debido tiempo.

El plan a largo plazo, en principio, fue establecido para el período 1961-75, pero fue prolongado posteriormente hasta 1980. "Sus directrices, con todo, no son vinculantes: son simplemente la base de orientación para la elaboración de los planes quinquenales" (16).

El plan quinquenal, en cambio, una vez aprobado por el Parlamento (Sejm), se convierte en Ley del Estado, y sus directrices resultan vinculantes. Los planes anuales, como en la Unión Soviética, no son más que una elaboración detallada derivada del plan quinquenal.

C) *Checoslovaquia*

A imagen del modelo soviético, y al igual que en la mayoría de países de economía con dirección central, el sistema checoslovaco de planificación se basa en el establecimiento de planes quinquenales y anuales. Sin embargo, los propósitos de reforma de dicho sistema se han hecho manifiestos repetidamente y quizá con mayor fuerza que en ningún otro país de régimen político similar.

En efecto, en la Resolución del Comité Central del Partido Comunista Checoslovaco, del 29 de enero de 1965, relativa al perfeccionamiento de la dirección planificada de la economía nacional (17), se puede leer: "Se tratará de fijar normas válidas durante un largo período de tiempo, y obligatorias para todos los órganos directivos, normas que se propongan asegurar a largo plazo la mejor gestión posible, en el propio interés de las empresas. Se tratará asimismo de instrumentos, como los precios, la política del crédito y del interés, etc., los cuales cambiarán con cierta elas-

(16) *Camera dei Deputati: Documenti sulla programmazione economica all'estero*, "Quaderni di Studi e Legislazione", 4, Servizio Studi Legislazione e Inchieste Parlamentari, Roma, diciembre 1965, pág. 324.

(17) Esta resolución está recogida en el volumen *Camera dei Deputati: "Documenti..."*, *op. cit.*, pág. 61-82.

ticidad y de los cuales se hará uso para resolver las situaciones económicas”.

La declaración, aunque tímida a los efectos de prever la necesidad de cambios en la planificación económica a medida que la situación económica se va desarrollando, es interesante, y no se halla en ninguna otra declaración acerca del sistema de planificación económica en los demás países de economía con dirección central. Sin embargo, como es de sobra conocido, no ha podido ser llevada a término.

D) *Yugoslavia*

El sistema yugoslavo de planificación ha evolucionado sensiblemente desde la fecha de adopción del primer plan quinquenal 1947-51, que, a semejanza del soviético, era un plan imperativo y centralizado. La ruptura de las relaciones con la Unión Soviética, la introducción de la autogestión obrera en las empresas en 1950 y las reformas económicas de 1965, son hitos en esta evolución hacia un particularísimo sistema de planificación económica.

El actual sistema yugoslavo de planificación se distingue de los sistemas vigentes en los restantes países de Europa Oriental por no poseer las características de centralización y de imperatividad que a éstos son comunes:

- “Las repúblicas, las regiones, las empresas, elaboran sus planes independientemente, sin el acuerdo previo de un organismo superior, y sólo están obligadas a respetar los objetivos de los planes centrales, los cuales sólo son establecidos después de consultar con los representantes de las empresas.
- La planificación sólo concierne a un cierto número de objetivos generales, como las inversiones de base y los repartos globales de los recursos del presupuesto federal” (18).

Los planes yugoslavos son de dos tipos: quinquenales y anuales. El plan quinquenal —que debe ser aprobado por las dos Cámaras de la Asamblea popular— se descompone en planes anuales, que son simplemente aprobados por el Parlamento al comienzo de cada año, y no po-

(18) *El plan quinquenal yugoeslavo 1966-1970*, extracto publicado en “Documentación Económica”, núm. 311, Consejo Económico Sindical Nacional, Madrid, mayo 1968, pág. 4.

seen, pues, la fuerza normativa de aquél. En efecto, los planes anuales contienen los objetivos fijados a la producción y a los gastos, las previsiones del presupuesto federal para el año, la indicación de los créditos que deberán estar afectados a las inversiones y todas las medidas económicas que se juzguen necesarias para atender a los objetivos fijados. “Cada plan anual está basado en los resultados del plan anual precedente, lo que permite considerar las divergencias constatadas entre las previsiones y las realizaciones y por eso mismo, corregir cuando es necesario, los objetivos del plan quinquenal” (19).

Por conservar el plan su valor de ley, y dada la evolución registrada en la política económica yugoslava, ha sido necesario por dos veces en estos últimos años sustituir el plan vigente por otro nuevo plan. Así, en 1963, hubo de ser abandonado el plan quinquenal 1961-65, sustituyéndolo por un plan septenal 1964-70. A los pocos meses de su aprobación, este plan septenal fue abandonado y sustituido por un plan quinquenal 1966-70, más adecuado a las reformas aplicadas en 1965.

El sistema yugoslavo de planificación, por tanto, no ha dejado de evolucionar, haciendo necesaria, más que la revisión de los planes formulados, la modificación de los mismos esquemas adoptados para la realización de la actividad planificadora.

LA FLEXIBILIDAD DEL PLAN EN LOS PAISES DE EUROPA OCCIDENTAL

La diversidad de los sistemas de planificación aplicados en estos países se manifiesta asimismo en una diversidad notable en el interés puesto en la flexibilidad del plan.

1. *Italia*

La planificación italiana se ha planteado, desde el primer momento de la elaboración del plan, el problema de la flexibilidad y de la adecuación del plan a la realidad económica. La solución que para ello se ha querido adoptar —aunque luego no ha sido realmente aplicada— consiste en la elaboración de los planes económicos por un período quinquenal móvil; es decir, cada año se modifica el plan elaborado en el año anterior, abandonando las previsiones relativas al año corriente, y —a la vista

(19) *El plan quinquenal yugoeslavo 1966-70, op. cit.,* pág. 5.

de la situación económica— se rectifican las previsiones e hipótesis establecidas para los siguientes cuatro años, a los que se añade el año inmediatamente sucesivo, con el fin de abarcar un período quinquenal.

Concretamente, en el primer Programa de Desarrollo Económico, 1965-69, se dice: “La adaptación y coherencia del cuadro (plan) están garantizadas por el procedimiento de revisión del plan que se ha convenido en adoptar, y que consiste en su formulación anual y en su puesta al día anual para los cinco años siguientes. Dicho procedimiento da al plan la flexibilidad que le es necesaria para operar eficazmente en la realidad económica” (20). Es decir, que el sistema de flexibilidad de los planes italianos consiste en:

- la revisión de los planes quinquenales, y
- la modificación del plan a cargo del propio sistema de organismos que lo aprobó.

Sin embargo, no existe un sistema previsto para la revisión del plan en períodos inferiores al año, y tampoco se dice nada con respecto a la modificación del propio sistema de planificación.

No se ha aplicado, empero, dicho sistema de flexibilidad, en la práctica. El primer Programa de Desarrollo Económico de Italia ha sido el referente al período 1965-69, tal como estaba previsto. Sin embargo, debido a los retrasos en su aprobación, provocados por las crisis políticas y por las disensiones en el seno de la coalición centro-izquierda, el primer programa puesto en práctica ha abarcado el período 1966-70 y ha consistido en la adición de un nuevo capítulo al Programa de Desarrollo para el período 1965-69. Hasta la fecha, dicho nuevo Programa no ha sido modificado.

2. Cerdeña

El sistema sardo de planificación es el ejemplo más idóneo y efectivo de planificación regional aplicado actualmente en los países de Europa occidental. Incluso los planes franceses, que se han preocupado a menudo de la regionalización del plan nacional, no han llegado a constituir un ejemplo tan claro de planificación regional como el sardo. No cabe duda,

(20) MINISTERO DEL BILANCIO: *Programma di Sviluppo Economico per il Quinquennio 1965-1969*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, giugno 1965, pág. 34.

empero, de que tal particularidad ha sido posible gracias al carácter insular de Cerdeña, y el régimen de autonomía administrativa de que goza dentro del ordenamiento constitucional italiano.

El sistema de planificación adoptado en la isla de Cerdeña es muy distinto al descrito para la planificación italiana. Concretamente, se trata de la elaboración de “planes ejecutivos” (que suelen ser bianuales) dentro del marco y de las líneas señaladas por el “Piano di Rinascita Economica e Sociale della Sardegna”, que cubre el período 1963-74: “Este sistema responde sustancialmente a dos exigencias:

- el “Piano” no asume una hipótesis rígida para el período, sino orientaciones de principio, de manera que queda abierto a los nuevos elementos de la evolución nacional y europea (entre ellos, los derivados de la planificación nacional italiana);
- el período bienal ofrece una perspectiva suficiente para comprobar las hipótesis de partida y para fijar en términos más exactos, incluso cuantitativamente, los objetivos fundamentales” (21).

Con ello, se obtiene un sistema de flexibilidad en los planes que permita la adecuación del plan a largo plazo a la realidad económica de cada bienio. No obstante, los “planes ejecutivos”, dado su período de vigencia, su contenido detallista y su carácter vinculante para la Administración regional, son difícilmente revisables.

Ultimamente, se ha añadido al sistema un plan quinquenal, de carácter orientativo, con el fin de poseer un documento regional relativo al mismo quinquenio para el que se establece la planificación nacional italiana.

3. Francia

La ya larga experiencia francesa en materia de planificación (en 1946 se creó la Comisaría del Plan, y al año siguiente entró en vigor el primer Plan, para el período 1947-53) no ha dado frutos abundantes en el dominio de la flexibilidad de los planes. Así, por ejemplo, la evolución de los hechos obligó a la redacción de un plan transitorio en la primavera de 1960, apenas mediado el período abarcado por el tercer plan cuatrienal

(21) REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA: *Piano di Rinascita Economica e Sociale della Sardegna*, primo programma esecutivo (esercizi 1962-63 e 1963-64), Industrie Grafiche Editoriali Sarde, Cagliari, maggio 1963, pág. 8.

(1958-61): se trató, en realidad, de un nuevo plan (1960-61), preparado a raíz de las dificultades surgidas en la realización de los objetivos anteriormente fijados (22). Del mismo modo, en el transcurso del cuarto plan (1962-65) se interpuso el plan de estabilización de 1963, el cual —de todas maneras— no impidió que los objetivos cuantitativos fijados para el período 1962-65 se alcanzasen en su mayor parte.

La duración de los planes franceses, exceptuando el primero, que cubrió siete años por motivos especiales (como el de coincidir con el fin del Plan Marshall), ha sido cuatrienal (23). Sin embargo, en el transcurso del período de vigencia del cuarto plan cuatrienal (1962-65), el Consejo Económico y Social propuso la adopción, en el futuro, del período quinquenal como más adecuado a la realización de los objetivos previstos (24). De acuerdo con este criterio, el quinto plan francés se refiere al quinquenio 1966-70.

El sistema de los planes móviles o corredizos, previsto por la planificación italiana, no ha conseguido introducirse en el sistema francés. Los inconvenientes que se han presentado al mismo (25) se refieren, caso de ser implantado, a:

- la imposibilidad de valorar efectivamente los resultados —buenos o malos— del Plan;
- la escasa solemnidad que un plan móvil tendría;
- Las dificultades presentadas a las condiciones de elaboración de los planes franceses y a las indispensables consultas;
- el excesivo carácter de actualidad de un plan móvil, pudiendo perder su interés como hilo conductor de la realidad económica.

El problema de la flexibilidad del plan, de todos modos, no ha dejado de preocupar a los organismos más directamente relacionados con la planificación. Así, por ejemplo, ya en las instrucciones enviadas en octubre

(22) DOCUMENTACIÓN ECONÓMICA: *Francia. IV Plan de Desarrollo Económico y Social (1962-65)*, Oficina de Coordinación y Programación Económica, Madrid, diciembre 1963, pág. 73.

(23) PLAZA PRIETO, Juan: *Algunos aspectos de la planificación económica en Francia*, "Boletín de Estudios Económicos", núm. 58, Universidad Comercial de Deusto, Bilbao, enero-abril 1963, págs. 77-97.

(24) Véase *Camera dei Deputati*: "Documenti sulla programmazione economica...", *op. cit.*, págs. 132-133, que recoge el parecer del Consejo Económico y Social francés expresado en el "Journal Officiel", "Méthodes d'élaboration du V Plan", tras las sesiones de 23 y 24 de octubre de 1963.

(25) *Camera dei Deputati*: "Documenti sulla programmazione economica...", *op. cit.*, pág. 132.

de 1960 a los presidentes y redactores de las Comisiones de Modernización del cuarto plan, se encuentran las siguientes frases: "El Plan no comporta únicamente previsiones cuantitativas, sino también proposiciones de medidas a adoptar por el poder público; estas propuestas tendrán tantas más posibilidades de ser realizadas cuantas mayores pruebas den de realismo y de imaginación". Asimismo, en el Programa de Trabajo, enviado a las Comisiones de Modernización en 1964, para la preparación del quinto plan, se refleja el deseo de las autoridades de poner mayor énfasis en los "objetivos estructurales" que en la determinación de objetivos de producción para ciertas industrias (26). Incluso en el quinto plan francés (1965-70) se ha introducido un sistema de control denominado "señales de alerta", que consiste en una serie de indicadores (índice del coste de la vida, balanza comercial, etc.) que no deberían superar determinados coeficientes; caso de que así fuere, se procedería a la revisión de los objetivos o de los medios del plan, según conviniera, o bien se elaboraría un plan transitorio sustitutivo del que ha quedado desvirtuado por la evolución de la realidad económica.

Después de los acontecimientos de mayo y junio de 1968, lógicamente, varias de las previsiones del quinto plan han quedado trastocadas. En principio, se barajaron tres posibilidades (27) para adaptar el plan a la nueva realidad económica:

1. Elaboración de un quinto plan rectificado, que tendría vigor durante los años 1969, 1970 y 1971. El sexto Plan, para el período 1971-75, no se pospondría, sino que el año 1971 estaría cubierto por dos planes, el quinto y el sexto.
2. Elaboración de un plan interino, que sirviera de enlace entre el quinto y el sexto.
3. Adaptación del quinto plan a la situación creada por la crisis.

En julio de 1968, el Gobierno francés solicitó del comisario general del Plan, René Montjoie, un "informe sobre los problemas planteados por la adaptación del quinto Plan". Este informe fue presentado al Parlamento en noviembre de 1968; en él se afirma que "las principales orientaciones del quinto plan no parecen haber sido fundamentalmente pue-

(26) SHONFIELD, Andrew: *Modern Capitalism, The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, London, 1965, pág. 141.

(27) BANCO ATLÁNTICO: *Informe sobre la coyuntura económica*, Servicio de Estudios, Madrid, enero 1969, pág. 63.

tas en entredicho, y, por tanto, no parece necesario más que emprender los trabajos conducentes a adaptar la programación del quinto plan en vigor" (28). Esta ha sido la solución adoptada finalmente, debiéndose aprobar la rectificación por el Parlamento, es decir, por el mismo organismo que sancionó la entrada en vigor del Plan.

4. *Gran Bretaña*

La planificación británica es poco conocida. Debutó en 1960, con la creación, bajo un Gobierno conservador, del "National Economic Development Council". Se preparó un plan económico global, que, sin embargo, no llegó a ser aplicado prácticamente.

En el terreno nacional, el primer acto de política de planificación económica se dio, bajo un gobierno laborista, con la presentación al Parlamento, en 1965, del primer Plan de Desarrollo del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, para el período 1964-70 (29). Se trata, pues, de un plan cuyo período de vigencia es bastante más largo del que es usual en la mayoría de planes en vigor.

El primer plan británico preveía, ya desde un principio, su adaptación a las condiciones de cada momento. En su introducción al primer plan, el entonces ministro de Asuntos Económicos, George Brown, afirmaba: "El plan estará sujeto a regular revisión a la luz de los acontecimientos, y se procederá a periódicas reevaluaciones, de modo que el Gobierno y las industrias puedan basar sus propios programas sobre las más recientes informaciones disponibles" (30). En principio, pues, las medidas adecuadas para corregir el plan son elaboradas en el ámbito de la preparación de nuevos planes que sustituyan a los que han quedado invalidados por la evolución de los hechos. El organismo encargado de efectuar las oportunas correcciones es, como es lógico, el propio Gobierno, a través del National Economic Development Council.

Las previsiones del primer plan, sin embargo, estaban basadas en cierto número de hipótesis, dos de las cuales eran determinantes: el gasto público no debería aumentar más de un 4,5 por 100 al año en términos reales, y la renta disponible no debería aumentar más de un 3,5 por 100 al año.

(28) Véase *L'adaptation du cinquième Plan*, publicado en "Le Monde", del 6 de noviembre de 1968, pág. 29.

(29) ARRUGA I VALERI, Eduard: *El I Plan de Desarrollo de la Gran Bretaña*, "La Vanguardia Española", Barcelona, 5 y 12 febrero 1967.

(30) *Camera dei Deputati*: "Documenti sulla programmazione economica....", op. cit., pág. 188.

Esta segunda hipótesis fue pronto desbordada, y por otro lado criticada, ya que, se dijo, "sería necesario encontrar un medio cualquiera para persuadir a los industriales de que continuasen efectuando inversiones a un ritmo elevado, aunque, en la hipótesis presente, la demanda final de bienes y servicios sólo aumentase muy lentamente. Por ello, sea cual sea el ángulo bajo el cual se examinen las perspectivas económicas en 1970, la conclusión inevitable es que el plan habrá de ser revisado" (31).

En 1967 se iniciaron las tareas conducentes a una revisión del plan, preparándolo para su vigencia en el período 1967-72, pero la devaluación de la libra, decretada en noviembre del mismo año, los posteriores acontecimientos monetarios internacionales y las medidas adoptadas por el propio Gobierno británico en defensa de la libra esterlina y de la balanza de pagos, fueron retrasando, a la vez que complicando, la puesta al día del primer plan.

Ello pone de relieve la fragilidad del carácter puramente indicativo del plan británico: se trata de un documento informativo, sin fuerza legal, ni tan sólo para el Gobierno, y puede ser fácilmente desvirtuado por las decisiones del canciller de la economía, tanto a la hora de redactar el presupuesto del Estado como al adoptar otras decisiones de suma importancia. Quizá el valor de la planificación británica, más que el servir de preparación y marco a la política económica, radica, como afirmaba George Brown en su introducción al primer plan, en "servir de ayuda a los empresarios e industriales para la adopción de decisiones con mayor conocimiento sobre las ideas e intenciones de los demás, así como servir de instrumento de control para indicar la necesidad de una intervención de la industria, del Gobierno o de ambos a la vez" (32).

A finales de 1968 ha sido presentado el segundo plan británico, con perspectivas —quizás no vigencia— hasta 1972, mucho más modesto en cuanto a extensión (100 páginas en lugar de las 500 del primero), y en cuanto a ambiciones cuantitativas. "El énfasis reside en el restablecimiento de un diálogo sobre las opciones de la economía británica a medio plazo; en este sentido, el documento es más un recetario de cocina que un menú. El tema principal de discusión no es la evolución de las variables macroeconómicas —crecimiento del producto nacional bruto, balanza de

(31) Véase *Les objectifs du Plan ne seront pas atteints en Grande-Bretagne*, de "The Times", reproducido en "Problèmes Economiques", núm. 969, París, del 28 de julio de 1966, pág. 15.

(32) *Camera dei Deputati*: "Documenti sulla programmazione economica...", *op. cit.*, pág. 172-173.

pagos, nivel de inversión, etc.—, sino la política económica referente a las relaciones entre las variables” (33).

5. *Holanda*

Técnicamente, los planes holandeses son quizá los más perfectos que cabe encontrar actualmente.

La planificación holandesa, iniciada en 1947 con la creación del Central Planbureau (Oficina Central de Planificación), consiste fundamentalmente en la elaboración de planes anuales, que contienen toda una serie de previsiones basadas en modelos econométricos, extensos sistemas de ecuaciones, etc., a través de cuyas cifras se pretende describir la evolución más probable de las principales variables macroeconómicas (ocupación, comercio exterior, inversión, precios, etc.) en el año siguiente. Asimismo, se han establecido planes referidos a un período de tiempo más largo: en 1955 se publicó un estudio relativo al período 1950-70, y posteriormente, apareció otro respecto al período 1960-80. Sin embargo, la técnica para la preparación de estos planes a largo plazo no está tan desarrollada como la que se utiliza para la redacción de los planes anuales.

Este perfeccionismo técnico, de todos modos, no va acompañado por un carácter legal vinculante del plan. Se trata, en realidad, de “recomendaciones” que la Oficina Central de Planificación formula al poder ejecutivo para que éste adopte la política económica que considere más conveniente (34).

El plan contiene, pues, únicamente previsiones anuales, desprovistas de toda recomendación de política económica (35). El plan anual holandés sirve, por tanto, exclusivamente, para la realización de una sola de las funciones de la planificación: el conocimiento de la realidad económica. Dado este carácter meramente auxiliar del plan (si así puede llamársele), es evidente que toda preocupación por su flexibilidad —en este caso, comprobar si las previsiones se han realizado en la práctica— tiene únicamente un interés técnico y científico para el organismo que las elabora.

(33) Véase *Don't Call it a Plan*, en “The Economist”, London, del 14 de diciembre de 1968, pág. 60.

(34) CAVALLARI, Alberto: *L'Europa su misura, Pianificare: problema del giorno*, “I Record”, núm. 34, Arnoldo Mondadori, Editore, 1967, pág. 200.

(35) CASARES ALONSO, Aníbal: *Los planes de desarrollo en el mundo. Su significación y sus resultados*, “Boletín de Estudios Económicos”, núm. 58, Universidad Comercial de Deusto, Bilbao, enero-abril 1963, pág. 55.

III. LA FLEXIBILIDAD DEL PLAN EN ESPAÑA

En España han existido diversos proyectos y programas que han recibido el nombre de plan; por ejemplo:

- Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación de la provincia de Badajoz, de 7 de abril de 1952 (Plan Badajoz).
- Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación de la provincia de Jaén, de 17 de julio de 1953 (Plan Jaén).
- Plan general de colonización de las zonas regables del Alto y Bajo Carrión y de la Nava de Campos, de 23 de septiembre de 1965 (Plan de Tierra de Campos).
- Plan de Desarrollo Económico y Social del Campo de Gibraltar, de 28 de octubre de 1965.

Y otros numerosos documentos, con programas de carácter regional o sectorial (Vivienda, Carreteras, Modernización de la Renfe, etc.).

No obstante, ninguno de ellos ha presentado un carácter de globalidad, tanto desde el punto de vista sectorial como regional, hasta la promulgación del conjunto de medidas dictadas en julio de 1959 bajo el nombre de "Plan de Estabilización". Sin embargo, también en este caso, más que un verdadero plan o programa de actuación, se trataba de un conjunto de medidas de política económica, de diversa índole, encaminadas a la consecución de unos mismos fines: "La estabilidad interna y externa de nuestra economía, el equilibrio de la balanza de pagos, el robustecimiento de la confianza en nuestro signo monetario y, en suma, la normalización de nuestra vida económica" (Decreto-Ley de 21 de julio de 1959, de ordenación económica).

Ciertamente, a la adopción del "Plan de Estabilización", precedió un cúmulo de reuniones, entrevistas (principalmente con técnicos de organismos económicos internacionales: Fondo Monetario Internacional y Organización Europea de Cooperación Económica), discusiones, etc., que podrían hacer pensar que se trataba de una verdadera actividad de planificación. No cabe duda de que el conjunto de medidas que el Gobierno español adoptó en julio de 1959 puede recibir el nombre de "plan", tal

(36) *Memorandum que el Gobierno español dirige al F. M. I. y a la O. E. C. E.*, "Documentación Económica", núm. 16, Oficina de Coordinación y Programación Económica, Madrid, 1959, pág. 8.

como se indicó en el Memorándum de 30 de junio de 1959, dirigido al F. M. I. y a la O. E. C. E. (36). Pero a la tarea desarrollada no le cabe el nombre de planificación, en el sentido aquí entendido, por faltarle una serie de rasgos esenciales: establecimiento de previsiones, coordinación, técnica, continuidad, etc.

La planificación como tal inicia sus pasos en España con el Decreto de 1 de febrero de 1962, por el que se creó el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico, y con el Decreto de 23 de noviembre de 1962, por el que se establecieron directrices y medidas preliminares al Plan de Desarrollo. De todos modos, la planificación fue sancionada pública y prácticamente por la Ley de 28 de diciembre de 1963, por la que se aprobó el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-67 y se dictaron normas relativas a su ejecución.

a) *La flexibilidad en el primer Plan de Desarrollo.*

Ya desde un principio se consideró que el período cuatrienal era el que mejor respondía a las exigencias de la política de desarrollo que se pretendía aplicar en el marco de la planificación española. Concretamente, entre las características del primer Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-67 se cita la de su cuatrienalidad, añadiéndose lo que sigue: "El Plan abarca un período de cuatro años, desde 1964 a 1967, ambos inclusive. Es un período suficientemente amplio para que las tendencias a medio plazo de la economía se impongan sobre las circunstancias coyunturales, a fin de que, por causa de éstas, no se alteren sustancialmente los objetivos y previsiones del Plan. Y también lo bastante breve para que las modificaciones de la situación no sean tan profundas que lo invaliden" (37). Se pretendía, pues, de esta forma que el problema de adecuar el Plan a la realidad económica quedará resuelto por el propio hecho de que el período abarcado fuera el más idóneo para evitar la invalidez del mismo.

De todas formas, el problema de la adecuación del Plan a la realidad económica no ha sido eludido en el ámbito del primer Plan de Desarrollo. Así, en el capítulo de las "Directrices de la política de desarrollo", se encuentran unos párrafos que, bajo el título "Flexibilidad de las presentes directrices", señalan lo siguiente: "Los principios expuestos constituyen

(37) COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO: *Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-67*, Imprenta Nacional del "Boletín Oficial del Estado", Madrid, 1963, pág. 47.

las directrices de la política de desarrollo que habrá de seguirse durante la vigencia del Plan. Es obligado, sin embargo, prever la necesidad de ajustes y rectificaciones parciales que, con carácter periódico, habrán de realizarse a consecuencia de las experiencias obtenidas a lo largo de la ejecución del Plan de Desarrollo" (38).

La solución propuesta al respecto parece, sin embargo, excesivamente tímida, y a todas luces insuficiente. Pues se añade: "La flexibilidad de la política de desarrollo determina que en la Ley de Presupuestos las partidas relativas al programa de inversiones públicas se liberen de la rigidez a que están sometidas las restantes asignaciones presupuestarias con el fin de que, mediante las transferencias oportunas, puedan adaptarse a los sucesivos reajustes del Plan" (39).

En ningún otro lugar, en toda la vasta documentación del primer Plan de Desarrollo, se encuentra una referencia concreta a estos llamados "sucesivos reajustes del Plan". A excepción del artículo 40 de la Ley de 28 de diciembre de 1963, por la que se aprobó el Plan, en el cual se establece concretamente que "la Comisaría, a base de los informes de sus ponencias y comisiones, elevará anualmente a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos una Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo y propondrá, en su caso, los ajustes que se estime preciso introducir en el mismo. La Comisión Delegada, previo informe de la Organización Sindical y del Consejo de Economía Nacional, adoptará las medidas pertinentes".

Hasta aquí, las previsiones del primer Plan de Desarrollo en cuanto a su flexibilidad. Un somero examen de la evolución de la realidad indicará si tales propuestas han sido suficientes para una efectiva flexibilidad del primer Plan.

b) *La flexibilidad del primer Plan y la realidad económica.*

El cuatrienio 1964-67, como es bien sabido, se ha desarrollado —de todos modos— ofreciendo una evolución cambiante de la economía española: el elevado ritmo de crecimiento de los precios a partir del verano de 1965, y la política económica adoptada sucesivamente por el Gobierno con el fin de frenar el crecimiento de la demanda global y de los precios,

(38) COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO: "Plan...", *op. cit.*, pág. 73.

(39) COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO: "Plan...", *op. cit.* pág. 73.

sin comprometer el ritmo de expansión, han ido variando paulatinamente las expectativas económicas y el ambiente en que se desarrollaba la economía española, de forma que ésta, al término del período cuatrienal, presentaba un aspecto sumamente distinto al previsto en la elaboración del Plan.

Las medidas de política económica que mayor relevancia han presentado son, como es sabido:

- acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en la reunión celebrada el 19 de noviembre de 1964, aprobando una serie de medidas con objeto de contener el alza de precios y, en general, la elevación del coste de la vida;
- medidas de política fiscal y monetaria adoptadas en diciembre de 1965 para absorber el exceso de demanda;
- Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966, sobre medidas en orden al gasto público, represión del fraude fiscal, a los precios, y estímulos al ahorro y la exportación;
- Decreto del Ministerio de Comercio, de 19 de noviembre de 1967, por el que se fija la paridad de la peseta; y
- Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1967, sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta.

Pese a estos cambios y a las mencionadas medidas de política económica, las orientaciones principales del Plan, así como las previsiones relativas a las macromagnitudes más significativas, no han sido modificadas. Los pocos cambios realizados han afectado mínimamente a las previsiones y a las directrices del Plan; en efecto, las únicas variaciones conocidas se han producido en el Programa de Inversiones Públicas, pero han sido de un volumen global poco considerable.

Con todo ello, se ha llegado, al finalizar el período de vigencia inicialmente previsto para el primer Plan de Desarrollo Económico y Social —es decir, los últimos meses de 1967— a una situación económica francamente distinta de la que estaba prevista en el Plan.

Por otro lado, las medidas que se promulgaron en el mes de noviembre de 1967 (devaluación de la peseta y medidas complementarias), afectaron fundamentalmente al propio proceso de planificación económica en España. Las directrices (aprobadas por el Consejo de Ministros el 13 de enero de 1967), las previsiones (cuadro macroeconómico, aprobado por el Consejo de Ministros de 10 de noviembre de 1967), inicialmente pensa-

dos y elaborados para el período inmediatamente posterior, 1968-71, que debería ser abarcado por el segundo Plan de Desarrollo Económico y Social, tuvieron por consiguiente que ser revisados y reelaborados. Esta revisión y reelaboración hizo necesaria la promulgación del Decreto-Ley de 28 de diciembre de 1967, por el que se prorrogaba, con el fin de no romper la continuidad en el sistema de planificación, la vigencia del primer Plan de Desarrollo Económico y Social, hasta la entrada en vigor del segundo Plan.

Sin embargo, en los medios oficiales parecía existir la convicción de que las previsiones del Plan no podían ser más ajustadas. Pues, en repetidas ocasiones, los propios responsables de la Comisaría del Plan de Desarrollo han afirmado que precisamente “los sectores que padecen problemas más agudos son aquellos que no han seguido las directrices de un Plan de Desarrollo de carácter meramente indicativo” (40), dando con ello a entender que las previsiones y orientaciones del Plan habían sido correctas, e incluso las únicas convenientes.

c) *La flexibilidad del Programa de Inversiones públicas 1964-67.*

Por lo que se refiere al único tipo de flexibilidad que se había previsto en el primer Plan, es decir, a la flexibilidad del programa de inversiones públicas, ésta se manifestaba concretamente en dos aspectos:

1. La consignación, de modo expreso, de una cantidad para atender a las inversiones que, sin poderse incluir nominalmente en el programa, fuere necesario realizar durante el período de su vigencia;
2. Y más importante, la posibilidad de utilizar las partidas consignadas en el programa de inversiones públicas en el modo que el Gobierno considerare más oportuno.

En el propio texto del primer Plan se daba mucha importancia al primer aspecto señalado. Pues se afirmaba textualmente: “Se consigna una cifra para las inversiones que el Gobierno apruebe a lo largo del período del Plan, y para suplementar aquellos sectores que resulten insuficientemente dotados a la vista de la marcha de su ejecución. La existencia de esta partida permitirá mantener las asignaciones hechas a los diferentes

(40) COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL: *El Plan en 1966*, declaraciones del ministro comisario del Plan de Desarrollo en exclusiva para “La Vanguardia”, “Hoja Informativa”. 1-67, Madrid, febrero 1967, pág. 43.

PLANIFICACION FLEXIBLE Y REALIDAD ECONOMICA

sectores públicos, y asegurar el cumplimiento de las líneas generales del Programa de Inversiones que, de otro modo, se vería afectado y alterado por las circunstancias sobrevenidas con posterioridad a su aprobación. Gracias a la elasticidad que dicha partida lleva consigo, el Programa de Inversiones será de más seguro cumplimiento, sin que la cantidad reservada con este fin suponga dejar ociosos ni siquiera una mínima parte de los recursos disponibles, puesto que anualmente, de no producirse nuevas circunstancias imprevistas, podrá el Gobierno suplementar aquellas otras partidas que resulten insuficientemente dotadas a la vista de la marcha del Plan o que merezcan incrementarse por la agilidad y eficiencia acreditadas en la ejecución de otras obras" (41).

No obstante, la cifra consignada en el Programa de Inversiones Públicas para el cuatrienio 1964-67, bajo el epígrafe "Inversiones que el Gobierno apruebe durante el período del Plan", representan un porcentaje ínfimo en relación al total de la inversión pública prevista, como se desprende del cuadro número 1, por lo que el margen de maniobra resultaba reducido.

Cuadro núm. 1

PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS, 1964-67
(En miles de millones de pesetas)

	1964	1965	1966	1967	Total
Inversiones sociales	19,6	21,6	24,4	27,0	92,6
Inversiones militares	1,2	1,3	1,5	1,6	5,6
Inversiones en sectores product. ...	38,1	42,0	45,3	48,9	174,9
Inversión financiera	12,3	13,6	14,9	16,5	57,3
Inversiones que el Gobierno apruebe	0,4	1,0	1,2	2,0	4,6
Total	72,2	79,5	87,3	96,0	335,0

Fuente: "Plan de Desarrollo Económico y Social, 1964-67", pág. 82 (encarte).

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el aspecto más importante de la flexibilidad del Programa de Inversiones Públicas (es decir, de la flexibilidad del primer Plan, pues a ésta se reduce) radica en la menor rigidez de las partidas de dicho Programa con respecto a las restantes consignaciones presupuestarias (gasto público consuntivo, principalmente). El programa de Inversiones Públicas para el cuatrienio 1964-

(41) COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO: "Plan...", *op. cit.*, pág. 80.

67 ha sido, de esta forma, ligeramente modificado a través de las siguientes disposiciones:

- acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros, en aplicación de las Leyes de 28 de diciembre de 1963 y de 21 de diciembre de 1965, por las cuales se aprueban los Presupuestos Generales del Estado de los bienios 1964-65 y 1966-67;
- Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966, sobre medidas en orden al gasto público, represión del fraude fiscal, a los precios, y estímulos al ahorro y la exportación.

Las modificaciones realizadas no han sido, en definitiva, de excesiva cuantía, y han supuesto globalmente un incremento de la cifra total prevista en un 0,4 por 100. Concretamente, las modificaciones habidas han dado lugar a los cambios que se señalan en el cuadro número 2.

Cuadro núm. 2

MODIFICACIONES DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS, 1964-67
(En miles de millones de pesetas)

	Previsto	Modificado	Variación en %
Inversiones sociales	92,6	94,5	+ 2,0
Inversiones militares	5,6	6,2	+ 11,7
Inversiones en sectores productivos	174,9	178,2	+ 1,9
Inversión financiera	57,3	57,3	—
Inversiones que el Gobierno apruebe	4,6	—	— 100,0
Total	335,0	336,2	+ 0,4

Fuente: "Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1967", pág. 72.

De todos modos, la mayor flexibilidad del Programa de Inversiones Públicas, en lo que se ha manifestado con mayor intensidad en el curso del cuatrienio 1964-67, es en el distinto uso o porcentaje de utilización de las cifras consignadas a cada una de las partidas del Programa. En algunos casos, las cantidades utilizadas han sido superiores a los créditos

(42) COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1967*, Madrid, 1968, pág. 73.

PLANIFICACION FLEXIBLE Y REALIDAD ECONOMICA

concedidos; en la mayoría, no obstante, el grado de utilización de los fondos previstos no ha llegado al ciento por ciento. Concretamente, el total de las cifras consignadas en el Programa de Inversiones Públicas para el cuatrienio 1964-67 (con las modificaciones reseñadas) ha sido utilizado únicamente en un 93,8 por 100 (42), porcentaje que ha sido superior en los dos últimos años del período, mientras que en 1964 y 1965 el grado de utilización de los fondos previstos en el Programa fue inferior al 90 por 100, como se desprende del cuadro número 3.

Cuadro núm. 3

UTILIZACION DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS, 1964-67
(En porcentaje)

	1964	1965	1966	1967	Cuatrienio 1964-1967
Inversiones sociales	97,6	101,7	105,4	105,2	100,8
Inversiones militares	—	—	—	—	100,0 (*)
Inversiones en sectores productivos	80,2	83,3	98,5	95,8	90,9
Inversión financiera	92,3	90,5	93,2	87,3	90,6
Total	87,1	89,6	99,5	97,0	93,8

(*) Se ha considerado como utilizado el total consignado en el Programa modificado.

Fuentes: "Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social", 1964 (pág. 85), 1965 (pág. 34), 1966 (pág. 64) y 1967 (págs. 68-73).

Sin embargo, resultan mucho más significativas las diferencias en el grado de utilización entre cada una de las partidas que componen el Programa de Inversiones Públicas. Así, mientras que los fondos destinados a "Subvenciones a Polos de Promoción y Desarrollo" sólo se han utilizado en un 50 por 100, y los previstos para inversiones en "Comercio Interior" han sido realizados en un 71,6 por 100, por el lado de mayor utilización destacan las inversiones destinadas a los sectores de "Sanidad y Asistencia Social" y de "Servicios de Información", que han superado en un 11,8 por 100 a las cifras consignadas en el Programa modificado de Inversiones Públicas para el cuatrienio 1964-67.

Dada su importancia en el ámbito de la política regional preconizada en el primer Plan de Desarrollo, cabe resaltar el bajo nivel de utilización de las cifras previstas en el Programa inicial bajo el epígrafe "Subvenciones a Polos de crecimiento e industrias básicas y exportadoras". Posteriormente, fueron modificados los fondos previstos con este fin, por aplicación

del Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966, y de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros, en virtud de las Leyes por las cuales se aprobaron los respectivos Presupuestos generales del Estado. Asimismo fue modificado el título de la partida, que quedó reducido a "Subvenciones a Polos de Promoción y Desarrollo". El cuadro número 4 resume las incidencias de estas previsiones a lo largo del período del Plan.

Cuadro núm. 4

SUBVENCIONES A POLOS DE PROMOCION Y DESARROLLO
(En millones de pesetas)

	1964	1965	1966	1967	Cuatrenio 1964-1967
Previsión inicial	731,5	1.000,0	1.250,0	2.000,0	4.981,5
Modificaciones introducidas	—	—	—	—	—3.110,0(*)
Cifras consignadas	—	—	—	—	1.871,5
Inversión contratada	—	—	1.150,0	762,7	—(*)
Inversión realizada	0,2	123,6	242,2	569,8	935,8

(*) Se desconoce el detalle de las modificaciones efectuadas correspondientes a cada año, así como la inversión contratada en los dos primeros años del cuatrienio.

Fuentes: "Plan de Desarrollo Económico y Social, 1964-67", pág. 82 (encarte); "Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social", 1964 (pág. 85), 1965 (pág. 34), 1966 (pág. 68), 1967 (pág. 69 y 73).

En definitiva, pues, resulta que la flexibilidad del Programa de Inversiones Públicas, en el sentido de que "las partidas relativas al programa de inversiones pública se liberen de la rigidez a que están sometidas las restantes consignaciones presupuestarias" (43), ha sido llevada a cabo, en atención a los recursos disponibles y a la política coyuntural adoptada de un modo bastante amplio.

En cambio, parece evidente que esta completa flexibilidad del programa de inversiones públicas no ha bastado para hacer más flexible al primer Plan de Desarrollo Económico y Social. La modificación de las cifras del Programa no ha sido suficiente para una adecuación de las previsiones y de la política programada a la realidad económica de los últimos años del período de vigencia del Plan.

Incluso las previsiones acerca de la evolución de las principales magnitudes económicas durante el primer Plan de Desarrollo Económico y Social 1964-67, han sido desbordadas por la realidad. El cuadro número 5, que recoge las cifras previstas y las efectivamente realizadas, correspon-

(43) COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO: "Plan...", *op. cit.*, pág. 73.

PLANIFICACION FLEXIBLE Y REALIDAD ECONOMICA

dientes al porcentaje de crecimiento anual acumulativo, en términos reales, de tales magnitudes económicas, parece reflejar una evolución aproximadamente acorde con las previsiones establecidas, aunque todas éstas hayan sido superadas por las cifras resultantes en la realidad.

Cuadro núm. 5

CUADRO MACROECONOMICO, 1964-67
(En porcentajes de crecimiento anual real)

	Previsiones	Realizaciones
Producto nacional bruto	6,0	6,3
Importaciones	9,0	12,1
Consumo privado	5,5	6,0
Consumo público	5,0	5,3
Formación bruta de capital fijo	9,0	10,2
Exportaciones	10,5	11,2

Fuente: "II Plan de Desarrollo Económico y Social", pág. 64.

La comparación resulta sin duda más interesante si se examinan con detalle los porcentajes de crecimiento anual verificados, en términos reales, durante cada uno de los años del cuatrienio, para las principales magnitudes económicas reseñadas. El cuadro número 6, que las recoge, revela hasta qué punto hubiera sido necesaria una revisión a su debido tiempo de las previsiones establecidas y de las medidas elaboradas en el ámbito de la planificación española.

Cuadro núm. 6

CIFRAS MACROECONOMICAS, 1964-67
(En porcentajes de crecimiento anual real)

	Previsiones	1964	1965(*)	1966	1967	Realizaciones
Producto nacional bruto	6,0	7,1	7,2	7,8	3,2	6,3
Importaciones	9,0	15,4	21,5	14,9	— 2,0	12,1
Consumo privado	5,5	6,6	3,2	7,9	6,4	6,0
Consumo público	5,0	1,5	10,2	5,2	4,5	5,3
Formación bruta de capital fijo	9,0	14,8	23,2	12,0	— 6,9	10,2
Exportaciones	10,5	27,7	8,8	8,5	1,4	11,2

(*) Estimación propia, pues las cifras relativas al año 1965 no están explicitadas en la Memoria correspondiente.

Fuentes: "II Plan de Desarrollo Económico y Social" (pág. 64); "Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social", 1964 (pág. 46), 1966 (pág. 3), 1967 (pág. 3).

d) *La flexibilidad en el segundo Plan de Desarrollo.*

Las directrices iniciales de política de desarrollo para el II Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobadas por el Consejo de Ministros en su reunión de 13 de enero de 1967, seguían fundamentalmente la misma línea que las directrices del primer Plan, pues se afirmaba: “Estas directrices de política económica guardan estrecha relación con las establecidas en el primer Plan, las cuales siguen siendo válidas en lo fundamental” (44). De este modo, quedaba respetado el principio de continuidad de la planificación económica en España.

El período de vigencia en principio previsto para el segundo Plan de Desarrollo continuaba siendo el cuatrienio, pero se pretendía ampliar el horizonte temporal contemplado por la planificación económica, ya que más adelante se añadía: “La planificación a medio plazo se enmarcará dentro de una consideración temporal más amplia, que permitirá poner de manifiesto las necesidades derivadas de la evolución socioeconómica a más largo plazo. Especialmente habrán de considerarse los problemas y exigencias que planteará a la economía española su progresiva integración en áreas económicas supranacionales” (45).

El conocimiento de los resultados correspondientes al año 1966, y la propia evolución de la economía española durante 1967 fueron imponiendo, de todos modos, la necesidad de una mayor atención hacia el problema de la flexibilidad del Plan y de su adecuación a la realidad económica. En otras palabras, se empezó a manifestar un examen más atento de la coyuntura económica, por parte de todos los sujetos y sectores económicos, en detrimento de la observación de las tendencias a largo plazo de la economía española. Y así, en el texto, aprobado cinco meses después por el Consejo de Ministros, del cuadro sobre la evolución de las principales magnitudes macroeconómicas en el período 1968-71, se afirmaba: “En las especiales circunstancias por las que atraviesa la economía española en el umbral del segundo Plan, si se produjeran desviaciones significativas respecto de las previsiones contenidas en el cuadro macroeconómico se derivarían riesgos graves para la continuidad del desarrollo. La política coyuntural durante el próximo cuatrienio debe jugar, por tanto, un papel de suma importancia, para lo que será necesario arbitrar un sis-

(44) COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL: *II Plan: Las directrices y los criterios de selectividad*, “Hoja Informativa”, 1-67, Madrid, febrero 1967, pág. 1.

(45) COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL: *II Plan: Las directrices...*, *op. cit.*, pág. 2.

tema ágil de observación y corrección de la coyuntura económica que en todo caso preserve los objetivos a largo plazo" (46).

Los objetivos del segundo Plan de Desarrollo, para el cuatrienio 1968-71, que fueron aprobados por el Consejo de Ministros en su reunión del día 10 de noviembre de 1967, no mencionaban estos aspectos de la flexibilidad del sistema de planificación en España. En aquellas fechas, según se anunciaba, el texto del segundo Plan de Desarrollo —que debería entrar en vigor el 1 de enero de 1968— estaba ya prácticamente ultimado y a punto de ser remitido al Consejo de Ministros para su aprobación y posterior remisión a las Cortes Españolas.

La devaluación de la peseta, acordada por el Consejo de Ministros en su reunión extraordinaria del domingo día 19 de noviembre (es decir, sólo nueve días más tarde que la aprobación de los objetivos del segundo Plan), y las "medidas complementarias", decretadas el día 27 del mismo mes, modificaron muy sensiblemente el panorama en que se desenvolvía la economía española, y, por tanto, afectaron profundamente al propio proceso de planificación. Se hizo necesario introducir las correcciones oportunas en las previsiones acerca de la evolución de las principales magnitudes macroeconómicas, así como en todos los demás cálculos e hipótesis establecidos.

En consecuencia, resultó aconsejable prorrogar la vigencia de las disposiciones contenidas en la Ley de 28 de diciembre de 1963, por la que se aprobó el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-67 y se dictaron normas relativas a su ejecución, hasta la aprobación por las Cortes y subsiguiente entrada en vigor del segundo Plan de Desarrollo Económico y Social.

La evolución de la economía española tras las medidas adoptadas en noviembre de 1967, así como la incidencia de los acontecimientos políticos y económicos producidos en la esfera internacional en el transcurso de 1968, fueron retrasando la aprobación del segundo Plan, y contribuyeron a la consecución de un marcado interés por la noción de flexibilidad del Plan y su adecuación a la realidad económica.

En el texto del discurso del Vicepresidente del Gobierno, señor Carrero Blanco, pronunciado ante el pleno de las Comisiones y Ponencias del Plan, el día 19 de diciembre de 1967, se observaba ya esta consideración de la importancia de la flexibilidad del Plan: "Hace falta atenernos

(46) COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL: *El cuadro macroeconómico del II Plan*, "Hoja Informativa", 3-67, Madrid, julio 1967, pág. 34.

a lo programado, porque ya hemos visto que no da buenos resultados el no hacerlo. Por eso, el Plan de Desarrollo lo hacemos entre todos, sector privado y Administración. Una vez aprobado por las Cortes, habrá que seguirlo, lo que no quiere decir que sea una armadura rígida e inamovible. El proceso de planificación es un proceso continuado y ha de ajustarse a las circunstancias cambiantes de la economía. Pero los reajustes necesarios durante el período de su vigencia han de llevarse a efecto mediante una consideración global de todas sus repercusiones. Por ello, el Plan es flexible y sus cálculos y previsiones habrán de ser revisados cuando se produzcan hechos que lo aconsejen” (47).

Evidentemente, la mejor prueba de esta voluntad de un sistema flexible de planificación en España se encuentra en el reajuste de las principales previsiones e hipótesis establecidas para el período 1968-71, con el fin de conseguir un segundo Plan de Desarrollo más ajustado a la realidad.

Finalmente, por Ley de 11 de febrero de 1969, se aprobó el segundo Plan de Desarrollo Económico y Social y se establecieron normas para su ejecución.

e) *Novedades del segundo Plan en materia de flexibilidad.*

En materia de flexibilidad, el segundo Plan de Desarrollo sigue, en algunos aspectos, las orientaciones del primer Plan, pero contiene asimismo novedades de interés.

Entre los elementos que no sufren alteración con respecto a lo dispuesto por la Ley de 28 de diciembre de 1963, que aprobó el primer Plan, figuran :

- la Comisaría del Plan sigue siendo el órgano encargado de proponer los ajustes que se estime preciso introducir en el Plan, y la Comisión Delegada de Asuntos Económicos la que adoptará las medidas pertinentes;
- en el programa de inversiones públicas, “la imposibilidad de prever con exactitud todas las inversiones necesarias que requiera la ejecución del Plan aconseja establecer una reserva cuya aplicación decidirá el Gobierno en su momento; su cuantía se ha limitado al

(47) COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL: *El Vicepresidente del Gobierno se dirige al Pleno de las Comisiones y Ponencias del Plan*, “Hoja Informativa”, 1-68, Madrid, enero 1968, pág. 7.

máximo —2.945,2 millones de pesetas— y representa el 0,76 por 100 de la inversión real prevista” (48).

Las novedades que, en materia de flexibilidad, introduce el segundo Plan de Desarrollo Económico en el sistema de planificación económica en España son, fundamentalmente, las siguientes:

1. *Periodo de vigencia.*—Según el artículo primero de la Ley de 11 de febrero de 1969, el segundo Plan de Desarrollo Económico y Social tiene vigencia “hasta el 31 de diciembre de 1971” (49). Por tanto, a diferencia del primer Plan, para el cuatrienio 1964-67, el segundo Plan de Desarrollo ya no es un Plan cuatrienal: abarca un período que finaliza el 31 de diciembre de 1971, y que es, por consiguiente, incluso inferior al trienio.

Las previsiones, hipótesis, programa de inversiones, etc., contenidos en el segundo Plan se refieren, sin embargo, al cuatrienio 1968-71.

2. *Señales de alerta.*—A imitación del quinto Plan francés, el segundo Plan español establece unos indicadores estadísticos denominados “señales de alerta”, destinados a llamar la atención sobre las desviaciones respecto a lo programado que se produzcan más allá de un prudente límite de tolerancia. Estos indicadores facilitarían, de esta forma, “una rápida acción correctora por parte de la política económica” (50).

Las señales de alerta en principio seleccionadas son seis, de las cuales:

- dos son sensibles a tensiones inflacionistas (índices del coste de la vida y de los precios al por mayor, y volumen de la oferta monetaria);
- dos reflejan endeudamiento frente al exterior (nivel de las reservas de divisas, y tasa de cobertura de las exportaciones sobre las im-

(48) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *II Plan de Desarrollo Económico y Social*, Imprenta Nacional del “Boletín Oficial del Estado”, Madrid, s. f., pág. 180. Considerando la inversión total prevista (incluida la inversión financiera), esta cifra alcanza únicamente el 0,54 por 100, frente al 1,47 por 100 en el I Plan.

(49) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *II Plan...*, *op. cit.*, pág. 54.

(50) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *II Plan...*, *op. cit.*, pág. 165.

— y las dos restantes detectan síntomas de estancamiento (índice de producción industrial, y porcentaje del desempleo sobre la población activa).

Para cada señal de alerta se establecen unos techos o límites, que pueden ser revisados —previo informe del Consejo de Economía Nacional— por el Instituto Nacional de Estadística, cuando el Gobierno lo considere conveniente dadas las peculiares características de la evolución económica. Estos techos o límites de las señales de alerta han sido fijados inicial y provisionalmente de la siguiente forma:

- a) *Indices del coste de la vida y de los precios al por mayor*: la señal de alerta funcionará cuando la media de los índices del coste de la vida o de precios al por mayor de un trimestre supere en más de un 2 por 100 al índice correspondiente al trimestre inmediatamente anterior.
- b) *Volumen de la oferta monetaria*: esta señal funcionará cuando la media de la oferta monetaria de un trimestre, corregida de las variaciones estacionales, supere en un 3,3 por 100 a la del trimestre anterior.
- c) *Nivel de las reservas de divisas*: entrará en funcionamiento esta señal de alerta cuando la pérdida de reservas a lo largo de los últimos doce meses sea superior al 10 por 100 del nivel de reservas existente al inicio de dicho período.
- d) *Tasa de cobertura de las exportaciones sobre las importaciones*: la señal funcionará cuando el porcentaje medio de seis meses descienda en cuatro puntos del correspondiente a los mismos meses del año anterior.
- e) *Índice de producción industrial*: entrará en juego cuando la media de los índices de un período de seis meses no supere en un 2,5 por 100 a la media de los índices del mismo semestre del año anterior.
- f) *Porcentaje del desempleo sobre la población activa*: la señal de alerta funcionará cuando el porcentaje se sitúe durante tres meses consecutivos por encima del 2,5 por 100.

Aun cuando la cuantía exacta de los referidos límites de funcionamiento de las señales de alerta puede ser objeto fácil de discrepancias

(por ejemplo, el de la oferta monetaria parece demasiado bajo, y el del desempleo, en cambio, resulta muy elevado, sobre todo desde el punto de vista de una política social y laboral encaminada a conseguir y mantener el pleno empleo), conviene tener en cuenta que las señales de alerta se refieren a una visión coyuntural de la actividad económica, y, por tanto, si se convierten en un elemento esencial de la planificación económica, se derivarían riesgos graves para la eficiencia del sistema de planificación en una perspectiva temporal más amplia. En efecto, la consideración de cifras estadísticas correspondientes a períodos que están únicamente separados por tres o seis meses —incluso teniendo en cuenta las correcciones estacionales efectuadas—, puede dar lugar a una acción correctora de la política económica que, limitándose a las perspectivas a corto plazo de la economía, olvide el examen de las tendencias a medio plazo, propio de la política establecida por el Plan.

Por otro lado, las señales de alerta no son más que unos indicadores, destinados a detectar las desviaciones nocivas en las tendencias de la economía. Por ello, sería del mayor interés que, en lugar de fijar la atención sobre la evolución concreta de los índices estadísticos establecidos, se concentrasen los esfuerzos en el examen de las causas que pueden dar lugar a aquellas desviaciones, para actuar sobre dichas causas en caso necesario. Puesto que, en definitiva, las señales de alerta, al funcionar, no hacen sino reflejar, *a posteriori*, la actividad de unas tendencias latentes durante algún tiempo sobre la vida económica, y que se manifiestan concretamente en la evolución de dichos parámetros.

Asimismo, las señales de alerta, dado su carácter global y de síntesis, pueden no detectar (y de hecho no detectan) las disparidades que se produzcan en el seno de diversas facetas fundamentales de la actividad económica nacional; por ejemplo, diferencias sectoriales profundas —compensadas, quizá, en la consideración global—, diferencias regionales, movimientos migratorios, márgenes de beneficio de las empresas, etc.

Una idea de la sensibilidad de estas señales de alerta se obtiene a la vista del cuadro número 7, que indica los meses durante los cuales, en el período julio 1966-diciembre 1968, habrían funcionado si hubieran sido establecidas con anterioridad, con los mismos límites fijados en el texto del segundo Plan.

FUNCIONAMIENTO DE LAS SEÑALES DE ALERTA

	Coste de la vida	Precios al por mayor	Oferta mone- taria	Reser- vas de divisas	Tasa de co- bertura	Pro- ducción indust.	Des- empleo
1966:							
Julio			
Agosto			
Septiembre			
Octubre			
Noviembre			
Diciembre			
1967:							
Enero			
Febrero			
Marzo			
Abril			
Mayo			
Junio			
Julio			
Agosto			
Septiembre			
Octubre			
Noviembre			
Diciembre			
1968:							
Enero			
Febrero			
Marzo			
Abril			
Mayo			
Junio			
Julio			
Agosto			
Septiembre			
Octubre			
Noviembre			
Diciembre			

Fuente: Cálculos efectuados sobre datos del "Boletín Estadístico", del Banco de España, febrero 1969.

Conviene hacer notar, no obstante, que el funcionamiento de las señales de alerta simplemente advierte o previene el peligro de una evolución desfavorable en un determinado plazo, y sirve para facilitar la adopción de una adecuada política económica. Pero ello no supone que las directrices o las previsiones del Plan deban ser modificadas.

(51) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *II Plan...*, op. cit., pág. 160.

PLANIFICACION FLEXIBLE Y REALIDAD ECONOMICA

3. *Reajuste en 1969.*—En el propio Plan se afirma que “el cuadro macroeconómico para el cuatrienio 1968-71 deberá ser reajustado cuando se conozcan los resultados de 1968”, dado que la evolución de las grandes magnitudes macroeconómicas durante el año 1968, como consecuencia de la devaluación de la peseta y de las medidas complementarias a la misma, resultaba de muy difícil previsión a la hora de elaborar el segundo Plan (51).

El cuadro macroeconómico para el cuatrienio 1968-71 expuesto en el segundo Plan como consecuencia de la consideración de los efectos de la devaluación de la peseta y de las medidas complementarias dictadas en noviembre de 1967, es ya bastante distinto del que había sido aprobado por el Gobierno en su reunión de 16 de junio de 1967, como refleja el cuadro número 8.

Cuadro núm. 8

CUADROS MACROECONOMICOS, 1968-71
(En porcentaje de crecimiento anual acumulativo)

	En términos reales		En términos monetarios	
	Inicial	Modificado	Inicial	Modificado
Producto nacional bruto				
Importaciones	6,0	5,5	9,2	8,3
Consumo privado	—	6,8	9,4	11,3
Consumo público	5,5	4,5	8,7	7,5
Formación bruta de capital ...	—	3,4	10,9	9,1
Exportaciones	7,0	6,9	8,3	9,0
	—	11,8	12,5	14,1

Fuentes: El cuadro macroeconómico del II Plan, “Hoja Informativa”, 3/67, página 30. “II Plan de Desarrollo Económico y Social”, pág. 160.

De todos modos, aunque en el cuadro macroeconómico expuesto en el segundo Plan figura una tasa media anual de crecimiento para los cuatro años, es previsible que en 1968 los ritmos de aumento de las magnitudes hayan sido menores que los esperados para el trienio 1969-71, resultando entonces por término medio los que se señalan en el cuadro.

4. *Memoria bianual.*—El artículo 19 de la Ley de 11 de febrero de 1969, por la que se aprueba el segundo Plan de Desarrollo Económico y Social y se establecen normas para su ejecución, establece que “el Gobierno elevará bianualmente a las Cortes Españolas, en los seis primeros meses posteriores a la terminación del bienio, una Memoria sobre la ejecución

del Plan de Desarrollo que incluya la evolución de las rentas, así como los ajustes verificados en el mismo y sus respectivas motivaciones” (52).

Este artículo, que no figuraba en el Proyecto de Ley publicado en el “Boletín Oficial de las Cortes Españolas”, número 1.024, de 15 de octubre de 1968, presenta la novedad, con respecto a la normativa anterior, de que la Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo se elaborará cada dos años, en lugar de tener carácter anual, como habría establecido la Ley que aprobó el primer Plan. Aunque ello no supone quiebra alguna en lo que respecta a la continuidad del Plan y de las tareas de planificación de España, se trata de una reducción en el volumen de información puesta a disposición de los empresarios, de los técnicos y del Gobierno para la elaboración de sus previsiones y el fundamento de sus decisiones respectivas.

5. *Coherencia del Plan.*—Las previsiones establecidas en el segundo Plan han sido contrastadas entre sí a través de unas pruebas de consistencia y de compatibilidad del conjunto de sus objetivos, medidas y previsiones. Tales pruebas permiten comprobar:

- la compatibilidad entre los múltiples objetivos que pretenden alcanzarse;
- la compatibilidad entre la evolución de cada sector y la de los restantes, así como con la que se ha previsto para el conjunto del sistema, y
- la congruencia de las medidas propuestas respecto a los fines que se persiguen (53).

En conclusión, el segundo Plan de Desarrollo parece haberse preocupado con mayor intensidad de este aspecto de la flexibilidad del Plan y de la adecuación del Plan a la realidad económica. La evolución de la economía española y los ajustes que se introduzcan en el Plan, de todos modos, serán el mejor indicador acerca de la efectividad del sistema de flexibilidad en la planificación previsto por el segundo Plan Español.

(52) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *II Plan...*, *op. cit.*, pág. 58.

(53) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *II Plan...*, *op. cit.*, pág. 71.