

# LA AGRICULTURA EN EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Por  
CARMEN NIETO OSTOLAZA  
Dr. Ingeniero Agrónomo.-Economista

## SUMARIO

I. DEFINICIÓN Y CONTENIDO DE UN PLAN DE DESARROLLO.—II. PLANES A MEDIO PLAZO Y PLANES PROSPECTIVOS.—III.—PROGRAMA DE GASTO PÚBLICO.—IV. PREVISIONES.—V. PLANIFICACIÓN INDICATIVA.—VI. OBJETIVOS DEL PLAN Y AGRICULTURA.—VII. EFECTIVIDAD.—VIII. EJECUCIÓN.

### I. DEFINICION Y CONTENIDO DE UN PLAN DE DESARROLLO

UN plan de desarrollo es, en el marco de los sistemas económicos capitalistas, un documento que establece las *principales medidas* que un gobierno intenta adoptar para elevar la renta nacional por persona y, últimamente también, elevar la calidad de la vida.

El plan de desarrollo típico incluye las siguientes cuestiones:

- 1.\* Un estudio de la situación económica en el momento en que se redacta el plan, situación económica que se refiere especialmente a la renta nacional, a la población activa, los salarios, la productividad, la inversión, la tecnología, el sector exterior, las tensiones inflacionistas y las tendencias de los sectores más importantes.
  - 2.\* Un análisis de la situación social, también relativa al momento en que se redacta el plan y que estudia especialmente los cambios en la estructura de la población, la educación, la sanidad, las viviendas, la seguridad social, la movilidad entre los diferentes estratos socioeconómicos y la distribución de la renta y la riqueza.
  - 3.\* También se incluirá un análisis del desarrollo regional alcanzado en el momento en que se redacta el plan.
-

- 4.<sup>a</sup> Por otra parte, este documento insertará una evaluación del progreso conseguido en el plan precedente.

Hasta este momento hemos comentado cuatro cuestiones que incluye un plan de desarrollo típico relativas al momento en que se redacta el plan o a los años precedentes. Sigamos enumerando dos cuestiones que se refieren a los años futuros del plan:

- 5.<sup>a</sup> El documento típico efectúa una declaración sobre los objetivos generales de la política económica, social o territorial en el transcurso de los años del plan.
- 6.<sup>a</sup> Incluye además previsiones sobre el crecimiento de las principales magnitudes económicas, sociales o territoriales durante el período cubierto por el plan.

Pero el documento típico también inserta otras dos cuestiones seguramente más importantes. Estas cuestiones son:

- 7.<sup>a</sup> Medidas que se sugieren especialmente diseñadas para elevar la tasa de crecimiento económico y la calidad de la vida, medidas para estimular el ahorro y la inversión, frenar las tensiones inflacionistas, equilibrar la balanza de pagos, mantener una baja tasa de desempleo y también medidas para mejorar la estructura institucional de la actividad económica tales como, por ejemplo, *una reforma de estructuras o una reforma fiscal*.
- 8.<sup>a</sup> Finalmente, pero no en último lugar, el documento incluye un programa de gastos del Sector Público, tanto por cuenta corriente como por cuenta de capital.

## II. PLANES A MEDIO PLAZO Y PLANES PROSPECTIVOS

Un plan normalmente abarca una perspectiva de varios años. Los períodos típicos son de cuatro o cinco años. Se hacen a veces planes más largos para períodos de diez, quince o incluso veinte años; vienen a ser planes prospectivos. Los planes de tres, cuatro o cinco años incluyen afirmaciones sobre lo que el Gobierno intenta realizar. Los planes de quince o veinte años no pueden servir este objetivo; su fin es, en parte, tratar de identificar las tendencias a largo plazo como

---

guía de los servicios de planificación que requieren una perspectiva más larga, tales como, por ejemplo, los relativos a desarrollo territorial, educación, energía, medio ambiente.

Un período de cuatro o cinco años es demasiado breve para prospectivas en tales cuestiones, pero también es demasiado amplio para legislaciones específicas en otras materias.

Por tanto, las autoridades pertinentes normalmente hacen un nuevo presupuesto cada año y este presupuesto, en vez de sólo el plan, representa la propuesta legislativa de *gasto*. De forma análoga, las recomendaciones relativas a la *política económica* no son efectivas hasta que hayan sido legisladas.

Si repasamos las cuestiones antes expuestas se observa que no existe ninguna novedad en que, por ejemplo, el documento del plan haga un *estudio de la situación económica y social*, en un determinado momento; muchos gobiernos redactan informes de vez en cuando y otros lo hacen de forma anual, existan o no planes de desarrollo. Tampoco es una novedad que un gobierno anuncie medidas de *política económica* para elevar la tasa de crecimiento.

### III. PROGRAMA DE GASTO PUBLICO

*Lo que de hecho la planificación del desarrollo ha introducido es una exposición de los gastos públicos en el transcurso de varios años con la publicación, en general, de una lista de prioridades.*

Con anterioridad a que se introdujera este concepto no era corriente que los gobiernos fijasen sus probables gastos con una antelación mayor de un año; el hacerlo para un plazo de tiempo mayor fue una novedad y una mejora de los procedimientos de gobierno. A pesar de que en los últimos años se ha incrementado la elaboración de técnicas de planificación, la proyección a medio plazo de los gastos del Sector Público continúa siendo el principal objeto de un plan de desarrollo.

Con el transcurso del tiempo, no obstante, el énfasis de un plan de desarrollo ha tendido a variar desde la cuantificación de los gastos del Sector Público hacia otras medidas de política económica diseñadas para elevar la tasa de crecimiento económico y la calidad de la vida. Se ha incrementado también el interés por el análisis de la situación económica y social en general.

---

#### IV. PREVISIONES

Aparte de lo anteriormente expuesto, un plan de desarrollo suele hacer una previsión para toda la economía de la producción, el consumo, el ahorro, las inversiones, las importaciones y las exportaciones *por cada sector*, con una antelación, por ejemplo, de cuatro años. El objetivo de tal previsión es proporcionar un fundamento lógico a la política económica del país.

Dicha previsión asegura que las suposiciones sobre la inversión son compatibles con las suposiciones sobre ahorro interior, préstamos exteriores y superávit presupuestario; que cada una de estas partidas a su vez es compatible con las suposiciones sobre la renta, los impuestos, el gasto público y la demanda y la oferta de cada sector importante. *Para tal previsión la utilización de modelos econométricos y la utilización de una tabla input-output son instrumentos imprescindibles por la información que proporcionan.* Pero una previsión no es un plan; es un ejercicio fundamental que los planificadores efectúan para tener claras en su razonamiento las interrelaciones entre los sectores, sobre todo en economías complejas en que no resulta fácil seguir dichas interrelaciones.

#### V. PLANIFICACION INDICATIVA

Una previsión para toda la economía también constituye la base de lo que ahora se denomina *planificación indicativa*.

Esta previsión ayuda a los inversionistas en un sector a conocer lo que se propone en otros sectores, ya que estos otros sectores generarán demanda para su producto. Si, por ejemplo, todos los inversionistas creen que la economía crecerá sólo a una tasa anual promedio del 3 por 100 mantendrán bajos sus propios niveles de inversión y así se originará una baja tasa de crecimiento. Si, por el contrario, esperan una tasa de crecimiento anual del 7 por 100 efectuarán mayores inversiones para cubrir la demanda que se supone creciente y así la tasa de crecimiento será más alta.

En consecuencia, si después de consultar a todos los interesados el gobierno emite una previsión basada en la tasa más alta de crecimiento que puede conseguirse con los recursos de que probablemente

se dispondrá, esta indicación de lo que es posible en cada sector puede inducir un nivel más alto de inversión privada de lo que de otro modo sucedería.

## VI. OBJETIVOS DEL PLAN Y AGRICULTURA

Las circunstancias que deciden cuáles son los objetivos del plan son difíciles de exponer. Se han efectuado investigaciones de los objetivos perseguidos en el mundo occidental junto con los instrumentos utilizados para lograrlos. Los objetivos más comunes han sido: pleno empleo, estabilidad de precios, mejora de la balanza de pagos, un nivel alto de inversión, mejora en la distribución de la renta y la riqueza, personal y territorial, expansión de la producción, etc., y los principales instrumentos utilizados han sido la hacienda pública, la seguridad social, la regulación de mercados inestables y las restricciones cuantitativas en el comercio exterior.

El objetivo del planificador es descubrir los proyectos que contribuyen más productivamente a la consecución de los objetivos del plan, proyectos que pueden ser públicos o privados, y asegurarles prioridad. La productividad de los proyectos no se puede calcular simplemente en función de los precios corrientes, ya que estos precios no reflejan la verdadera escasez relativa de recursos o el verdadero beneficio neto a la economía en general y pueden no reflejar suficientemente las ganancias futuras para el país.

Gran parte de la literatura de la economía del desarrollo analiza los criterios deseables para efectuar la inversión. Y se observa, haciendo los cálculos adecuados, que el conjunto de proyectos que los inversionistas privados elegirían si tratasen de maximizar sus beneficios no es, por ejemplo, el conjunto de proyectos que maximizaría la renta nacional. Por tanto, si el gobierno trata de maximizar la renta nacional tiene que ofrecer incentivos para invertir en algunos proyectos e imponer restricciones sobre la inversión en otros. *El administrar tales incentivos y restricciones se puede considerar como un arte muy importante.*

Los criterios de inversión incluyen la intensidad de capital, que es la relación entre el capital invertido en un proyecto y el número de personas que el proyecto emplea. En los países en que existe desempleo o posibilidades de que lo haya son preferibles técnicas intensivas de

---

trabajo a técnicas intensivas en capital, *siempre que la diferencia en el coste por unidad de producción no sea muy grande.*

Otra consideración es la distribución de la inversión entre regiones geográficas del país. Es deseable concentrar la inversión donde el crecimiento potencial es mayor, pero a veces este criterio tiene que modificarse para reducir las disparidades regionales en la renta *per capita* o para proporcionar empleo o para evitar las deseconomías externas producidas por los procesos de urbanización.

Dada una infraestructura adecuada (agua, energía, transportes, etcétera), que desempeña un papel fundamental para atraer o no nuevas inversiones y un conocimiento de las inversiones prioritarias, el planificador debe persuadir o inducir a los empresarios a invertir. Muchas veces lo que falta es experiencia para montar y poner en funcionamiento grandes empresas industriales y muchos gobiernos tratan de atraer empresarios extranjeros que aborden estas inversiones y que al mismo tiempo establezcan programas de aprendizaje, de tal manera que los ciudadanos del país puedan adquirir los conocimientos necesarios para ejercer en el futuro una adecuada gestión empresarial.

El fracaso de la agricultura para expansionarse a una tasa adecuada es una de las causas principales, en muchos países, de un crecimiento lento o de una inflación estructural, sobre todo en los países en que el porcentaje de población activa agraria sobre la población activa total es alto.

En relación a la agricultura se ha contrastado que, a *largo plazo*, en los principales países de la OCDE prescindiendo de las diferentes políticas agrarias seguidas, política de precios o política de estructuras, el porcentaje de participación de la agricultura en el Producto Interior Bruto total (PIB) es función decreciente del nivel de crecimiento económico, medido por la *renta per capita*, y función creciente del grado de autoabastecimiento en productos agrarios. Las distintas políticas utilizadas en la agricultura afectan, a *largo plazo*, sólo al grado de autoabastecimiento y, *a través de este grado*, a la participación de la agricultura en el PIB, pero no cambian de forma directa la participación de la agricultura en el PIB total. En consecuencia, la política agraria sólo puede elevar la participación de la agricultura en el PIB total *cambiando el grado de autoabastecimiento*. Si este autoabastecimiento se obtiene sin considerar la situación del país, en cuanto a sus ventajas comparativas con respecto a los demás países, el crecimiento total puede venir afectado desfavorablemente.

---

Por otra parte, el hecho de que la participación de la agricultura en el PIB sea función decreciente del grado de crecimiento económico no significa que los recursos del sector dedicados a la producción agraria, especialmente recursos humanos, aunque decrecientes, se ajusten a la misma función. La cantidad de recursos variará según el nivel de productividad en la agricultura y esta variación tiene una influencia muy importante en el nivel de rentas agrarias. La remuneración que el sector agrario recibe depende del nivel de desarrollo económico, pero la cantidad de recursos utilizados en el sector no viene determinada por este nivel. Es como si la sociedad asignara su renta nacional entre los sectores agrario y no agrario de forma inconsciente, *independientemente*, de los recursos utilizados en cada actividad.

Igualmente se ha contrastado, en los países de la OCDE, la estabilidad con respecto al Producto Interior Bruto total del valor de los inputs comprados por los agricultores, como una medida del nivel de tecnología aplicado a la producción agraria en un determinado momento. Este valor representa un 3,5 por 100 del PIB.

En consecuencia, irá aumentando el número de trabajadores empleados en las industrias de inputs agrarios, siempre que el porcentaje de inputs importados respecto al total de inputs no sea muy elevado.

También se ha contrastado, en los países de la OCDE, la estabilidad con respecto al PIB del porcentaje de gastos en comercialización e industrialización de los productos agrarios que representa aproximadamente un 10 por 100. E igualmente el número de trabajadores en estas actividades tenderá a aumentar.

Si se aceptan estas cifras, que se las debemos entre otros estudios a los realizados por SIMANTOV, puede deducirse que mantener una población relativamente elevada en la agricultura a nivel de producción implicaría, por supuesto, sustitución de importaciones y, sobre todo, la conquista de mercados exteriores siempre con la condición de que el crecimiento económico del país no viniera a largo plazo afectado desfavorablemente.

• \* \*

En cuanto a la política de precios en la agricultura, las investigaciones efectuadas parecen demostrar que las áreas principales para una política de precios positiva son las que intentan reestructurar la oferta agraria, produciendo lo que exige la demanda interna y externa y estabilizar los precios frente a fluctuaciones debidas a factores climatológicos con precios de sostenimiento cuyo coste sea aceptable para

---

el país. El coste del sostenimiento se soporta por los consumidores a través de los precios que pagan o por el presupuesto del estado. En este último caso la equidad del sostenimiento dependerá de si el sistema impositivo es o no progresivo.

Ultimamente el Instituto de Estudios Agro-Sociales ha publicado, traducido al español por un miembro de esta Asociación, Jaime LAMO DE ESPINOSA, un informe con el título *Hacia una mayor integración de la agricultura mundial*. En este informe, formulado por un grupo de expertos de la CEE, América del Norte y Japón, se exponen los resultados de una reunión sobre intercambios agrícolas celebrada en Washington bajo los auspicios de la Brooking Institution en septiembre de 1973. En la parte dedicada a las políticas agrarias y, concretamente, a las políticas de precios, exponen, junto a algunos resultados positivos conseguidos por esta política en cuanto a la estabilidad y a la adaptación agrícola, lo siguiente:

«La diferencia entre las rentas agrícolas y las no agrícolas no ha sido enteramente eliminada en ningún país. Las políticas de mantenimiento de precios han favorecido mucho menos a los agricultores más pobres. Estos, sin tierras, sin capital, sin cualificación, tenían mucho menos que vender y, en consecuencia, han obtenido muy poco beneficio del sistema de sostenimiento de precios.

Este programa de mantenimiento de precios agrícolas «continúan», se ha traducido, en gran parte, *en un alza de los precios de la tierra*. Gracias a él los propietarios de tierras han podido obtener no sólo rentas más elevadas, sino mayores beneficios de capital cuando sus tierras han cambiado de mano. Cabría decir, «finalizan», que tales resultados no han sido intencionados, pero sí que han sido extremadamente convincentes.»

En el informe se pasa revista al elevado coste que las políticas de sostenimiento han supuesto para el contribuyente y a su incapacidad de garantizar a los consumidores el disfrute de las ventajas que podrían alcanzarse, aprovechando las diferencias sustanciales de la productividad agrícola entre los diferentes países.

Análogamente, investigaciones efectuadas sobre las políticas de sostenimiento de precios en los países de la CEE han demostrado que tales políticas, con el pretexto de establecer la paridad entre la renta media de los agricultores y la de los demás ciudadanos, han conducido, principalmente, hasta el momento actual, a acentuar las desigualdades entre los mismos agricultores y ha consistido en subvencionar



a los agricultores que se encuentran por encima de la paridad por los consumidores, en general, que se encuentran por debajo de ella.

Entre los investigadores comienza a extenderse la idea de que la solución de los problemas de la agricultura, como la solución de los problemas de los agricultores, debe insertarse en el cuadro de una política económica de conjunto en vez de, únicamente, en el cuadro de la política agraria.

Análogos resultados se deducen también de los análisis de SIMANTOV en cuanto a los efectos de las políticas de sostenimiento de precios y a su apoyo a políticas de conjunto, en lugar de a políticas agrarias convencionales. A largo plazo dichas políticas no favorecen la modernización de la agricultura ni elevan la remuneración de los recursos empleados en el sector agrario. Por tanto, parte de los medios dedicados por el sector público al sostenimiento de precios *que no conduzcan a la reestructuración de la oferta agraria o a estabilizar los precios frente a fluctuaciones climatológicas*, deberían emplearse en programas que transformen la agricultura y remuneren los recursos que incluya el sector agrario, sin frenar a largo plazo el crecimiento total del país.

Tales programas incluirían, principalmente, partidas dedicadas a la formación de empresarios agrarios, mejora de la estructura de la empresa, educación básica, investigación y extensión agrarias, infraestructura en las zonas rurales, sanidad y seguridad social, *reconversión de la mano de obra excedente* e incluso pensiones por retiro.

*Ahora bien, la mejora de la estructura de la empresa agraria, la educación básica, la investigación y extensión agrarias, la infraestructura de las zonas rurales, etc., exigen un incremento en el gasto público.* Y, en consecuencia, incrementos en la imposición. Crear una idónea estructura impositiva con tipos adecuados es fundamental para el éxito de un plan de desarrollo. Lo que la planificación del desarrollo trata de asegurar es que los ingresos impositivos se gasten inteligentemente, de acuerdo a las prioridades, pero esto depende no sólo de las técnicas económicas utilizadas al preparar el plan, sino de las instituciones políticas y del sentido común.

El documento del plan está lleno de cifras importantes, pero los ciudadanos del país y la política del país son más importantes que las cifras. El sector público, al que se refieren la mayor parte de dichas cifras, representa sólo aproximadamente la quinta parte de la economía y el desarrollo no puede asegurarse incluso por la más inteligente planificación del sector público. En último extremo, el desarrollo económico depende de la posibilidad y disposición de mi-

---

liones de ciudadanos a efectuar algún cambio: a cambiar de ocupación, trasladándose del sector agricultura a otros sectores, a adquirir nuevos conocimientos, a utilizar nuevas técnicas, a mejorar la dirección y organización de sus empresas, a invertir más. El secreto del plan de desarrollo es proporcionar una estructura que induzca a los ciudadanos a efectuar la mejor utilización de las oportunidades que existen en la economía.

## VII. EFECTIVIDAD

Los planes de desarrollo, además de diferir en los objetivos que persiguen y en los instrumentos que utilizan para alcanzar dichos objetivos, también varían en la medida en que se toman con seriedad. Algunos planes se siguen con fe por los gobiernos que los han propuesto; otros cesan de consultarse a los pocos meses de su publicación y el resto de los planes oscila dentro de este intervalo. Las diferencias en su efectividad suelen provenir de tres fuentes:

- 1.ª Falta de realismo.
- 2.ª Diferencias entre los que redactan el plan y los que efectúan las decisiones.
- 3.ª Dificultades en las previsiones.

El objetivo inicial de la planificación, como ya hemos indicado, era seleccionar prioridades en el Gasto Público. Sin embargo, un plan de, por ejemplo, cuatro años, no es una autorización de gasto; normalmente la autorización proviene del presupuesto anual. Por tanto, lo que el gobierno o el parlamento autoriza en un momento determinado puede no estar en concordancia con lo que se había expuesto en el plan; no hay que suponer que el plan es una exposición exacta de lo que se pretende hacer, incluso en el momento en que se aprueba el plan.

Si se puede afirmar esto en cuanto a la parte de plan correspondiente al Sector Público, con mucha más razón se puede afirmar con respecto a la parte correspondiente al sector privado. Nadie se encuentra obligado respecto a lo que el plan dice que debe realizar el sector privado. Por tanto, los que intervienen en la preparación del plan, en relación con el sector privado, no tienen la restricción de tener que poner en marcha lo que están proponiendo.

---

En este momento parece lógico preguntarse *¿por qué un gobierno redacta un plan al que no piensa adherirse?* En general, un plan predice unos resultados mejores que los que son posibles conseguir con los recursos de que se dispone. Y la razón de actuar así puede provenir, bien de motivos políticos o como un medio de atraer más recursos y estimular a los inversionistas.

En efecto, un plan de desarrollo tiene cierta analogía con un programa político de un partido. *Lo que se trata es de conseguir el poder mediante el programa en vez de conseguir el poder para poner en práctica el programa.* Como el plan no constituye una legislación final, el gobierno puede hacer promesas que le gustaría hacer si tuviese recursos suficientes sin detenerse a cuantificar, en el momento de la publicación del plan, los recursos reales de que probablemente dispondrá.

La segunda razón que explica porque se publica un plan en exceso de los recursos disponibles es más honrada. El objetivo es atraer más recursos. Un gran desfase entre necesidades y recursos puede atraer más recursos internos y externos. Un problema de muchos países es que no han aprendido a pagar sumas importantes en impuestos, sobre todo, directos. Pero el moderno estado del bienestar que proporciona educación, sanidad, transportes, investigación, etc., es un fenómeno nuevo; los ciudadanos se acostumbran a pedir estos servicios al gobierno con más rapidez que se acostumbran a pagar impuestos. La estrategia de hacer un plan por exceso de los recursos puede demostrar a los ciudadanos que pueden disfrutar de más bienes si están dispuestos a pagar más impuestos. *La misma estrategia puede estimular a los inversionistas extranjeros, ya que un plan que tenga los mismos recursos que los deseados no suele originar ayuda exterior.* El problema puede resolverse sin saltarse el objetivo principal de la planificación que es *determinar prioridades.* Un buen plan de desarrollo asigna grados de prioridad a los proyectos que incluye. Y, en consecuencia, existe una lista de proyectos con sus prioridades que se puede utilizar si *hay más ingresos o más ayuda exterior.*

## VIII. EJECUCION

El plan puede estar bien diseñado en todos los aspectos, pero puede fracasar porque se efectúa por personas que no pueden ponerlo en práctica. Esto es evidente respecto al sector privado; lo que los planificadores proponen puede no tener ninguna relación con lo que los

---

inversionistas harán. Pero también se aplica esto al Sector Público. Un gobierno no es monolítico; el poder para adoptar decisiones se difunde entre muchos ministros y departamentos. Muchos buenos planes fracasan porque se ignoran por los mismos ministros que se supone los pondrán en práctica. En consecuencia, *los mecanismos* para ejecutar el plan son de crucial importancia.

Para que el plan tenga posibilidades de ser puesto en práctica, la organización que hace el plan debe satisfacer tres contrastes:

- 1.º Debe tener el apoyo del presidente del gobierno.
- 2.º Debe permitir que participen todos los líderes en las decisiones de la economía y de la sociedad en general para diseñar el plan.
- 3.º Debe controlar las decisiones fundamentales en la fase de realización del plan, como, por ejemplo, *controlar el presupuesto*.

La realización no depende sólo de *los mecanismos*. Como acabamos de indicar, un requisito muy importante es que el plan sea realista, ya que si el plan hace suposiciones que están lejos de la realidad, los funcionarios y los ciudadanos en general se ven obligados a ignorarle cuando hacen decisiones importantes.

Pero aunque el plan sea realista en el momento en que se redacta, su influencia disminuye a menos que se revise continuamente.

Los acontecimientos se suelen desarrollar de forma diferente de lo que se esperaba; la situación exterior cambia y la situación financiera también y así sucesivamente. Con el paso del tiempo la *oportunidad del documento* publicado tiene inevitablemente que disminuir. En consecuencia, *el plan debe ser flexible*, tanto en lo que afecta al sector privado como al sector público.

No se debe considerar que un plan ha fracasado porque los acontecimientos se desarrollan de forma diferente. Su valor reside en organizar el pensamiento de forma lógica en el momento en que se redacta el plan.

*La revisión es una parte tan importante de la planificación como lo es el proceso de redactar el documento original.* El hecho de que la economía no se desenvuelva como se predijo no es un argumento contra la planificación. Las decisiones no se pueden posponer porque no podamos predecir el futuro correctamente; la planificación ayuda a

aclarar lo que esperamos que suceda, a revelar las inconsistencias y, por tanto, a mejorar el proceso de adopción de decisiones.

\* \* \*

Ahora vamos a dedicar unos minutos a comentar dos técnicas económicas a las que aludí hace unos instantes, y que se están utilizando en los estudios preparatorios del IV Plan Nacional de Desarrollo. Me refiero a los modelos econométricos y a las tablas input-output.

Para establecer una previsión de las principales macromagnitudes de la economía española en el transcurso de los años del IV Plan Nacional de Desarrollo se está utilizando un modelo econométrico. Este modelo consta de 14 ecuaciones, de las cuales cinco son de definición y nueve de comportamiento. Estas últimas pueden considerarse de características similares, en cuanto a su estructura, a las del modelo keynesiano clásico en el que el nivel de renta real del país resulta del equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes y servicios. El equilibrio se establece mediante la identidad entre la totalidad de los recursos disponibles (Producto Nacional Bruto a precios de mercado e importaciones) y la utilización o distribución de estos recursos (Consumo Privado, Gasto Público, Inversión y Exportaciones), identidad que constituye una de las ecuaciones de definición.

Las nueve ecuaciones de comportamiento explican las macromagnitudes que determinan este equilibrio: Consumo privado de bienes no duraderos, Consumo privado de bienes duraderos, Inversión privada fija no residencial, Inversión en viviendas, Inversión en existencias, Exportaciones de bienes y servicios, Importaciones de combustibles, Importaciones totales excepto combustibles y Amortizaciones.

Se completa el modelo con cuatro ecuaciones de definición que sirven de enlace.

Por otra parte, se utilizan también cuatro submodelos:

- Precios,
- Empleo,
- Fiscal, y
- Turismo,

que enlazan con el modelo.

El número total de variables *del modelo y submodelos* se distribuye de la siguiente manera: 14 variables endógenas, 17 exógenas y 5 desplazadas.

---

Las series utilizadas en la estimación del modelo abarcan los años 1955-1972, sirviendo el año 1973 como contraste.

Hasta el momento actual se han efectuado seis simulaciones con el modelo y submodelos, adoptándose diversas alternativas para las variables exógenas. Hoy mismo se han establecido otras hipótesis para realizar la séptima simulación.

Las seis simulaciones efectuadas hasta ahora han hecho patentes, sistemáticamente, problemas estructurales con los que parece se enfrentará la economía española en el transcurso de lo que resta del decenio. Estos problemas, principalmente, son:

- 1.º Déficit crónico de la balanza por cuenta corriente (exceptuando transferencias), con un progresivo empeoramiento del mismo.
- 2.º Elevadas tasas de inflación debidas, esencialmente, al traslado, vía precios, de los incrementos del salario medio privado que se han previsto en las simulaciones.
- 3.º Dificultades de resolver estos problemas reduciendo la tasa de crecimiento económico por el desempleo que este descenso originaría.
- 4.º Dificultades de elevar las tasas de crecimiento de los impuestos, especialmente los directos, por la tradicional rigidez de nuestro sistema fiscal. Esta elevación es necesaria para poder financiar el desarrollo económico en el transcurso de los años del IV Plan.

En el momento actual se sigue trabajando en este modelo económico, unido a otro modelo de crecimiento potencial que analiza la contribución al crecimiento económico de los siguientes factores:

1. Aportación del volumen de empleo.
  2. *Aportación de la educación a través de una cualificación de la mano de obra.*
  3. Aportación debida al capital.
  4. *Aportación debida a los avances del conocimiento y cambios tecnológicos y mejoras en la dirección y organización de las empresas.*
  5. Aportación debida a la mejora de la distribución de recursos, *por el trasvase de población ocupada en la agricultura a otros sectores más productivos.*
-

6. Aportación debida a la mejora en la distribución de recursos correspondiente a otras causas distintas de las antes apuntadas (reflejo de los procesos de concentración de empresas, profesionalización de ciertas actividades...).
7. Finalmente, una constante que recoge los efectos de las economías de escala, como multiplicador de las tasas de crecimiento debidas a los distintos factores considerados.

En cuanto a la otra técnica económica en que se está trabajando, el modelo input-output es, en muchos países, el instrumento preferido para la planificación. Permite *una programación de la producción de forma que se mantenga la coherencia de los distintos sectores, exigida por la interdependencia sectorial*.

España ha realizado tablas input-output relativas a los años 1954, 1958, 1962, 1966 y, finalmente, 1970. Esta última tabla consta de 136 sectores productivos.

Para *programar la producción* futura existen diferentes posibilidades metodológicas:

La primera consiste en la mera proyección de la tabla a través del modelo input-output con base en una nueva lista de la demanda final. Este método, el más sencillo de todos, estará afectado por la hipótesis de constancia de los coeficientes técnicos que, en algunos casos, puede ser poco realista.

Otra alternativa de trabajo consistirá en la proyección de la tabla basada en un trabajo de análisis y síntesis sobre las opiniones que pueden tener los expertos en los diferentes sectores. Este método tendrá el inconveniente de que las opiniones de los expertos en todos los sectores es difícil que puedan coincidir con la realidad de los años del Plan. En este sentido puede destacarse que en sectores básicos, tales como Minería, Siderurgia, Refinerías, los planes de inversión son a medio plazo y el nivel de certidumbre es elevado, en tanto que en la Industria ligera las opiniones de los expertos no serán suficientemente precisas y en los servicios puede asegurarse que la evolución dependerá, fundamentalmente, del nivel de actividad económica.

La última alternativa sería un planteamiento mixto en el que, utilizando la información, principalmente de los sectores básicos y la información de la actual tabla de 1970, junto con otros análisis, se realizase una proyección apoyada para los años 1974 y 1979, en la que los problemas de constancia de los coeficientes técnicos quedasen amortiguados. La principal ventaja de este método estriba en la posi-

---

bilidad de introducir a priori los efectos que inducirán en el sistema productivo los diferentes planes de desarrollo sectorial actualmente en vigor.

Hay que destacar el diferente sentido que tendrán las tablas para 1974 y 1979, dado que la tabla relativa a 1974 se referirá a una actividad ya consumada en su mayor parte y en la que, lógicamente, la opinión de los expertos en los diferentes sectores debe ser más próxima a la realidad que en lo referente a 1979 que constituirá únicamente una hipótesis.

Para obtener la información de la evolución de los distintos sectores la forma que se ha creído adecuada ha consistido en establecer unas encuestas en las principales Ponencias, de carácter económico, del IV Plan. Se suministra a las Ponencias cifras extraídas de la tabla de 1970 sobre los inputs principales de cada sector, así como las salidas a otros sectores para las rúbricas principales, la salida a la demanda final y las importaciones de productos equivalentes, solicitándose a continuación las cifras previstas para los años 1974 y 1979 en estas partidas.

Por otra parte, no todos los coeficientes técnicos producen iguales efectos en la proyección de la tabla. Las variaciones de algunos coeficientes influyen mucho en los resultados, por lo que es necesario efectuar un análisis de sensibilidad del Modelo input-output a la variación de los coeficientes, existiendo una metodología, que se está utilizando, del Research Institute Of Statistics and Accounting de Praga, para elegir los coeficientes técnicos que tienen importancia decisiva en el modelo, ya que una pequeña variación de ellos provoca errores en las previsiones de output de los sectores.

En este momento se está iniciando la recogida de la información proporcionada por los expertos, así como efectuando un análisis de sensibilidad de los coeficientes técnicos.

Paralelamente se realizan trabajos que conducirán a una estimación de la lista de la demanda final durante los años del IV Plan.

En la fase final se trabajará con el modelo econométrico y las tablas input-output, de forma que las previsiones de ambos modelos sean coherentes.

Y en etapas sucesivas se tratará de conseguir un acuerdo entre la lista de la demanda final y las necesidades de trabajo y capital que exige el sistema productivo para abastecer dicha demanda.

\* \* \*

Finalmente, no quiero concluir esta charla sin exponer mis ideas



personales sobre la agricultura española que parece va a ser sector prioritario en el IV Plan.

En investigaciones efectuadas en el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias se contrastó que, al igual que sucede en los países de la O.C.D.E., a *largo plazo*, prescindiendo de las diferentes políticas agrarias, el porcentaje de participación de la agricultura en el producto Interior Bruto (P.I.B.) total es función decreciente del nivel de crecimiento económico y función creciente del grado de autoabastecimiento de productos agrarios. Las distintas políticas utilizadas en la agricultura afectan, a *largo plazo*, sólo al grado de autoabastecimiento y, a través de este grado, a la participación de la agricultura en el P.I.B. Si el autoabastecimiento se obtiene sin considerar la situación del país, en cuanto a sus ventajas comparativas con respecto a los demás países, *el crecimiento total puede venir afectado desfavorablemente*.

Por otra parte, como es sabido, el porcentaje de población activa que corresponde a la agricultura para un determinado nivel de renta per capita permanece en el transcurso del tiempo muy por encima del porcentaje de P.I.B. que corresponde a la agricultura para este mismo nivel.

También se contrastaron las siguientes hipótesis:

- Estabilidad en el transcurso del tiempo del porcentaje respecto al P.I.B. total de los gastos en comercialización e industrialización de los productos agrarios, que es, aproximadamente, un 10 por 100.
- El porcentaje que corresponde al valor añadido por la agricultura dentro del gasto en alimentos disminuye a medida que aumenta la renta per capita.
- La parte correspondiente a la industrialización y comercialización de los productos agrarios dentro del gasto en alimentos es creciente a medida que aumenta dicha renta.

En consecuencia, dados los problemas de balanza de pagos con que parece se enfrentará la economía española existe la necesidad de incrementar el grado de autoabastecimiento en productos agrarios sin perjudicar, a *largo plazo*, el crecimiento económico del país y la modernización de la agricultura. En concreto la política de precios no debe ser tal que prolongue la existencia de empresas sin futuro, constituyendo esta política lo que podría denominarse la «explotación de

---

las empresas marginales» por un porcentaje elevado del resto de los empresarios agrarios.

Por otra parte, este crecimiento económico es preciso por la necesidad de reducir la población activa agraria a nivel de la producción agraria convencional, lo que no implica siempre su desplazamiento espacial. Si se tiene en cuenta el crecimiento, ya expuesto, de la parte correspondiente a industrialización y comercialización de los productos agrarios dentro del gasto en alimentos a medida que aumenta el crecimiento económico, un medio accesible sería la transferencia de agricultores a las actividades de industrialización y comercialización de productos agrarios, a través de una integración vertical. En este sentido sería muy conveniente el control de las Industrias agrícolas y alimentarias mediante, por ejemplo, la actuación organizada de grupos o comunidades que efectuaran la transformación de los productos agrarios tan próxima como fuese posible al lugar de producción. Esto implicaría el desarrollo gradual de unidades agroindustriales, dependiendo su dimensión de la combinación de criterios económicos, sociales y ecológicos.

A largo plazo, teniendo en cuenta el objetivo de elevación de la calidad de la vida que parece va exigiéndose al desarrollo económico, la agricultura convencional *creo* que debería reorganizarse en un contexto mucho más amplio que comprendería todas las actividades dirigidas a una utilización integral y equilibrada del entorno global.

Y para concluir, *también creo*, que a largo plazo sería indispensable una política para la agricultura a nivel mundial\*.

---

\* En relación a los temas desarrollados en esta Conferencia, puede verse W. ARTHUR LEWIS, *Development Planning*, 1966. Londres: Allen and Unwin.