

**LA ORGANIZACION  
GUBERNAMENTAL  
PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO  
EN PORTUGAL**

65.012.3:338.984.3(469)

El segundo plan de revalorización portugués abarca los años 1959 a 64. El informe presentado por la delegación portuguesa a la Mesa Redonda de Lisboa, organizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, expone la organización y el desarrollo de este plan. En la presente crónica se recogen los principios de organización que han presidido la elaboración de este plan de desarrollo económico.

### **1. El segundo plan de revalorización**

La elaboración de planes de desarrollo económico en Portugal empezó prácticamente con la preparación del primer Plan de Revalorización, que comprendía un período de tiempo entre el 1 de enero de 1953 al 31 de diciembre de 1958. Hasta entonces, el Gobierno sólo había elaborado planes administrativos parciales, sin que hasta esa fecha se hubiese intentado una planificación económica a escala nacional. El primer Plan, que englobaba a la Metrópoli y a las provincias de Ultramar, perseguía dos objetivos fundamentales: elevación del nivel de vida y aumento de las posibilidades de empleo. Regulaba las inversiones a realizar por el Estado en el dominio de la agricultura y comunicaciones y el de las inversiones privadas en estos dos dominios y en el de la industria.

Siguiendo las técnicas modernas de planificación económica a plazo medio, el gobierno portugués elaboró a continuación el II Plan de Revalorización, cuya ejecución ha empezado el 1 de enero de 1959 y terminará en 31 de diciembre de 1964, persiguiendo esencialmente los cuatro siguientes objetivos:

- Acelerar el ritmo de crecimiento de la producción nacional.
- Elevar el nivel de vida medio.
- Resolver los problemas de desempleo.
- Mejorar la balanza de pagos metropolitana.

### **2. Medios**

Para asegurar la realización de los trabajos proyectados, el Gobierno puede recurrir a diversos medios de acción, como son los siguientes:

- Aumento de las inversiones públicas, en especial, en aquellos sectores que no interesan a la economía privada para sus inversiones.
- Recurrir al capital extranjero.

- Política de estabilidad financiera y monetaria.
- Incentivos de carácter fiscal para la industria.
- Una política de créditos destinada a estimular la formación del ahorro, y para ello:
  - Formación de una estructura bancaria adecuada.
  - Creación de instituciones de créditos especializados en la concesión de créditos a largo plazo.
  - Organización de un mercado de capitales.
  - Autorización previa del Gobierno para las emisiones de títulos de sociedades privadas que pasen de una cierta cantidad.
- Medidas de carácter legal para atacar los monopolios, *holding*, etc.
- Disminución de la inversión inmobiliaria especulativa.
- Incentivos a las nuevas industrias, y para ello:
  - Concesión de créditos.
  - Asistencia técnica.
  - Facilidades de carácter fiscal.
- Formación de empresas de economía mixta para el desarrollo de las regiones menos evolucionadas.
- Amplia publicidad y divulgación de los objetivos a conseguir.

### 3. Elaboración del Plan

#### 3.1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

Existe una legislación especial en materia de desarrollo económico, aunque la Constitución Política de la República Portuguesa (y enmiendas posteriores) contiene las bases de la estructura política y administrativa del Estado y los principios que inspiran la orientación política y social del Gobierno.

Los textos legales más importantes en lo que se refiere a la organización del desarrollo económico son los siguientes:

##### *Primer Plan*

- Leyes de 29 de diciembre de 1952 y de 27 de mayo de 1955 que sientan las bases del Plan.
- Decreto-ley de 14 de abril de 1953 que crea el Fondo Nacional de Desarrollo.

### *Segundo Plan*

- Ley de 25 de noviembre de 1958 que promulga las bases del II Plan.
- Decreto-ley de 22 de noviembre de 1957 que crea la Inspección Superior del Plan de Revalorización.
- Decreto-ley de 19 de octubre de 1959 que crea la Comisión Interministerial del Plan de Revalorización.

### 3.2. DETERMINACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO.

Los grandes objetivos de la política de desarrollo económico son determinados en general por el Consejo Económico, que es un Consejo de Ministros restringido, constituido por los Ministros de la Presidencia, de Hacienda, de Marina, de Obras Públicas, provincias de Ultramar, Economía, Comunicaciones, Corporaciones y Previsión Social y los Secretarios de Estado de Agricultura, de Industria y eventualmente de Comercio. El Consejo Económico se reúne bajo la presidencia del Presidente del Consejo o del primero de los Ministros arriba indicado.

### 3.3. PREPARACIÓN CONCRETA DEL PLAN.

Para la preparación del II Plan de Revalorización, el Gobierno ha seguido el método de trabajo siguiente:

- El Consejo Económico ha encargado a los diferentes Ministerios interesados la elaboración de un sumario con las necesidades previsibles por cada uno de ellos, y al Instituto Nacional de Estadística, la de un estudio económico sobre los crecimientos de población, de consumo y de empleo y el previsible aumento de la renta nacional.
- Los informes de los diferentes Ministerios fueron estudiados por un grupo de trabajo presidido por el Ministro de la Presidencia y el informe del Instituto Nacional de Estadística fué sometido a la apreciación del Centro de Estudios Económicos.
- Ambos informes, el de los Ministerios y el estadístico fueron finalmente sometidos a la aprobación del Consejo Económico, y a continuación se siguió la elaboración de un Plan conjunto en el que intervinieron el mismo Instituto Nacional de Estadística y los Ministerios de Economía y de Hacienda junto con el grupo de Trabajo del Ministro de la Presidencia.
- Como ya se ha dicho, en 1957 se creó la Inspección Superior del Plan de Revalorización en el seno de la Secretaría General de la Presidencia del Consejo, cuyo principal objetivo era el de unificar las propuestas

de los diferentes Ministerios, tarea en la que fué ayudado desde 1959 por la Comisión Interministerial del Plan de Revalorización, destinada a garantizar la cooperación administrativa permanente entre la Inspección Superior y los diferentes departamentos ministeriales.

### 3.4. LA APROBACIÓN DEL PLAN POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.

Una vez elaborado el Plan, éste se somete a la aprobación de la Cámara Corporativa y de la Asamblea Nacional, simultáneamente. Una vez que el proyecto gubernamental es transformado en ley por la aprobación de la Asamblea Nacional, el Gobierno, teniendo en cuenta las sugerencias de las dos Cámaras, aprueba definitivamente el Plan y encarga al Consejo Económico de su ejecución.

### 3.5. ELABORACIÓN DEL III PLAN DE REVALORIZACIÓN.

Se va a iniciar ya en breve la preparación del III Plan de Revalorización, que comprenderá el período 1965 1970, y para el cual el Consejo Económico ha decidido adoptar el procedimiento siguiente:

- En la primera fase, la Inspección Superior elaborará y presentará al Consejo Económico una nota indicando los grandes objetivos que deben perseguirse en el III Plan.
- Una vez aprobada esta nota, la Inspección Superior pasará a la elaboración de un «Programa global» en estrecha colaboración con la Comisión Interministerial, y que será también sometido a la aprobación del Consejo Económico.
- A continuación, el Consejo Económico creará unos grupos de trabajo que estudiarán este «Programa global» y su conexión con los proyectos que para entonces habrán preparado los diferentes Ministerios.
- Finalmente, el proyecto definitivo, una vez sometido a la aprobación del Consejo Económico, será presentado a la Cámara Corporativa y a la Asamblea Nacional, para su aprobación en forma de ley.

## 4. Los Planes regionales y anuales

### 4.1. PLANES REGIONALES.

En el II Plan, actualmente en vigor, no se han elaborado Planes Regionales, ya que todas las previsiones se han realizado a escala nacional. La única excepción es el programa de irrigación del Alentejo. Sin embargo, se

piensa que en el III Plan se podrá realizar ya una planificación regional, y a este efecto se han creado el Instituto Nacional de Investigaciones Industriales (1957) y la Comisión de Planificación de los nuevos centros productores de energía eléctrica (febrero de 1961). Existe finalmente un proyecto de ley relativo a una «Junta de Planificación Regional».

#### 4.2. PROGRAMAS ANUALES.

Estos son elaborados y ejecutados por la Inspección Superior sobre la base de las informaciones facilitadas a través de la Comisión Interministerial por los servicios públicos y las empresas privadas. Se aseguran además, en todo caso, las reuniones de representantes de las empresas con los miembros de la Comisión Interministerial y la colaboración constante de los centros de investigación pública y privada, tales como el Laboratorio Nacional de Ingeniería Civil, el Instituto Nacional de Investigaciones Industriales, las Corporaciones, las asociaciones industriales y comerciales, etc.

Los programas anuales de ejecución son aprobados por el Consejo Económico antes del 15 de noviembre del año precedente de aquel a que se refiere.

### 5. Financiación del Plan

#### 5.1. FUENTES DE FINANCIACIÓN NACIONALES.

Las fuentes de financiación del I Plan fueron el Presupuesto del Estado, el Fondo de Desarrollo Nacional, las instituciones de seguridad social, las instituciones de crédito y los particulares, las sociedades de seguros y la autofinanciación de organismos públicos determinados y de empresas privadas. Colaboró también el Fondo de Desempleo.

Las fuentes de financiación del II Plan son el Presupuesto General del Estado, fondos de organismos autónomos e institutos públicos, la hacienda local, las instituciones de seguridad social, las sociedades de seguros y las instituciones de crédito y los particulares.

#### 5.2. AYUDA EXTERIOR:

La participación de organismos interministeriales ha sido hasta ahora reducida, limitándose a contactos oficiales de información y de estudio, tales como la participación del Inspector superior del Plan en las reuniones de los organismos económicos internacionales (ONU, OECD, DAG) o los viajes de estudios realizados por expertos de la Inspección a organismos internacionales o

extranjeros. En cuanto al crédito exterior, sólo se pueden citar algunos préstamos a corto plazo concedidos por las Bancas privadas extranjeras (por ejemplo, el Eximbank). Después de la entrada de Portugal en el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, se prevé un crédito de mayor consideración para el II Plan.

### 5.3. PROCEDIMIENTO.

Se aplicarán las normas generales tanto para los recursos públicos que el Ministerio de Hacienda concede a través de la Dirección General de la Contabilidad Pública, como para los créditos concedidos por las Bancas e instituciones privadas. Los fondos previstos son enviados a medida que las entidades encargadas de la ejecución del Plan las van reclamando.

## 6. Organos de planificación

El órgano o servicio encargado de elaborar los planes y programas efectivos es la Inspección Superior en el Plan de Revalorización, que en estas tareas trabaja en estrecha colaboración con la Comisión Interministerial del mismo Plan. Esta inspección es un simple servicio de estudios, de coordinación y de inspección integrado en el seno de la Secretaría General de la Presidencia del Consejo y, por tanto, sin ninguna responsabilidad administrativa.

La Inspección Superior del Plan de Revalorización se encuentra aún en su fase inicial. Sus expertos se distribuyen en los sectores siguientes:

- Agricultura.
- Pesca e industria.
- Electricidad.
- Transportes y comunicaciones.
- Investigación y enseñanza técnicas.
- Provincias de Ultramar.
- Financiación.
- Estudios generales.

La Comisión Interministerial del Plan de Revalorización funciona en forma de reuniones plenas y de grupos de trabajos especializados. La reunión plena está constituida por representantes de todos los Ministerios. Los grupos de trabajo previstos por la Ley para la Comisión Interministerial son los siguientes:

- Agricultura, silvicultura y ganadería.
- Industria y energía.
- Pesca y Marina mercante.
- Transportes y comunicaciones.
- Investigación y enseñanzas técnicas.
- Provincias de Ultramar.

En todos estos grupos están representados los departamentos ministeriales directamente interesados y el Ministerio de Hacienda y la Inspección Superior. Se prevé la posibilidad de constituir «grupos de trabajo *ad hoc*».

El personal técnico de la Inspección Superior es nombrado libremente por la Presidencia del Consejo entre los individuos titulares de un diploma de enseñanza superior. Si se trata de funcionarios, éstos son considerados en situación de delegación de servicios. Si no son funcionarios, se les considera con carácter provisional, y su contrato es renovable cada tres años. Sin embargo, el nombramiento puede ser declarado definitivo al cabo de los tres primeros años.

El personal administrativo afecto a la Inspección está formado por funcionarios de la Secretaría General de la Presidencia del Consejo.

El Jefe de la Inspección Superior es un Inspector Jefe de la Secretaría General de la Presidencia del Consejo, y aunque depende del Secretario general respectivo, despacha directamente con el Presidente del Consejo y el Ministro de la Presidencia.

No hay ningún obstáculo legal a la colaboración de expertos extranjeros o a la de miembros de organizaciones internacionales, si bien este caso no se ha presentado aún en la práctica.

## 7. Ejecución, control y revisión

### 7.1. EJECUCIÓN.

La ejecución del Plan y de los programas anuales correspondientes, en lo que se refiere a la agricultura, silvicultura y ganadería y a la enseñanza técnica, es llevada a cabo por los servicios públicos competentes en estas materias. En los sectores de la pesca, industria y electricidad, el papel principal corresponde a las empresas privadas y a la organización corporativa. En lo que se refiere a comunicaciones y transportes, juegan un papel preponderante los organismos públicos (puertos, aeropuertos y red telefónica nacional) y a las empresas concesionarias (transportes ferroviarios, transportes aéreos y Marina Mercante).

## 7.2. CONTROL.

En Portugal no existe actualmente ningún sistema especial de control financiero para los gastos previstos en los planes de desarrollo económico, aparte del que ejerce de manera general la Inspección Superior, y naturalmente el que ejerce la Cámara de Cuentas sobre aquellos gastos de desarrollo económico que están incluidos en alguna partida del Presupuesto General del Estado.

Igualmente las cuentas del Fondo de Desarrollo Nacional fueron sometidas al estudio de la Cámara de Cuentas, durante la época de existencia de aquel organismo.

Trimestralmente, la Inspección Superior somete al Consejo Económico notas informativas sobre la manera en que se va ejecutando el Plan en el dominio financiero y también presenta un informe detallado al final de cada año.

## 7.3. REVISIÓN.

Es posible en todo momento corregir o poner al día los objetivos generales del Plan, siendo a la Inspección Superior a quien corresponde realizar tal operación. En todo caso, el Consejo Económico deberá aprobar estas modificaciones, pudiendo también, en su caso, realizar cambios por propia iniciativa. Las transferencias de gastos de un año a otro o de un capítulo a otro deben estar sujetas también al mismo régimen de revisión.

## 8. Publicidad del Plan

Los proyectos de los Planes han sido en todo caso hechos públicos desde el momento en que se terminó su redacción y fueron sometidos al informe de la Cámara Corporativa y a la aprobación de la Asamblea General. Después de éstas, el texto definitivo es también publicado. El Gobierno portugués ha utilizado todos los medios a su alcance para conseguir la mayor difusión en la publicidad de sus Planes de Revalorización. Se ha utilizado para ello el cine, radio, televisión, conferencias y publicación de pequeños folletos de divulgación.

Igualmente, los programas anuales de inversiones son publicados desde el mismo momento en que el Consejo Económico aprueba su proyecto.—J. DE ALLENDESALAZAR.