

CRITERIOS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO DE ESPAÑA

Criterios fundamentales para una política de expansión

1

Los problemas de la economía española deben ser abordados en su totalidad, es decir, a través de una política económica presidida por criterios definidos, consistentes y armónicos. Tal política sólo puede definirse en el cuadro de una programación del desarrollo económico-social de España.

En la elaboración y aplicación de este programa debe participar con presencia definida, funcional y activa la Organización Sindical.

2

La política de desarrollo deberá llevar al máximo la inversión productiva, aunque manteniéndola dentro de los límites que permita evitar tensiones inflacionistas. Significa esto que será preciso fomentar el ahorro disponible, pues sólo así cabrá asegurar una mayor inversión con precios estables.

3

Para conseguir el objetivo que se señala en el anterior criterio será necesario:

A) *En el sector público.*—Realizar un esfuerzo para incrementar los gastos públicos que implican una inversión productiva. Estos gastos serán financiados por ahorro estatal. Con este objeto, el Estado deberá moderar el desarrollo de los gastos consuntivos, es decir, aquellos que no implican una inversión productiva, y se es-

tudiará la posibilidad de reformas fiscales que procuren más ingresos al Estado sin perjudicar el ahorro privado.

B) *En el sector privado.*—Fomentar el ahorro privado —de los individuos y de las sociedades— mediante un adecuado juego fiscal que ofrezca incentivos al ahorro y desanime los gastos en bienes de consumo no necesarios. Han de seguirse no sólo una, sino todas las líneas que admite la progresividad fiscal, pero dentro de un criterio de unidad en la imposición y en la recaudación. Un sistema fiscal elástico, moderadamente progresivo, estimulador del ahorro, que contribuya a mantener la estabilidad de precios y dé base a la financiación de gastos de avanzado contenido social, puede ser una óptima contribución al progreso económico-social de España.

C) *En el sector exterior.*—Dar agilidad a la legislación que regula las inversiones de capital extranjero. Su contribución al ahorro nacional en cuantía si no decisiva sí apreciable, al mismo tiempo que la aportación de la experiencia de los países más avanzados es un factor importante para el desarrollo económico.

4

Se deberá procurar que la inversión se adapte a las líneas de desarrollo previstas. Además de las economías externas, creadas por la propia inversión pública, puesto que se parte de un respeto a la libertad de inversión privada, es evidente que el Estado habrá de actuar sobre ésta por el camino de las facilidades crediticias, las desgravaciones fiscales y las subvenciones; todo ello dentro de un ambiente de estabilidad monetaria.

La inversión pública deberá ser programada cuidadosamente, tanto en su cuantía como en su composición, de acuerdo con los criterios fundamentales y las prioridades que presidan la política de desarrollo. Aquí la política económica deberá claramente fijar cuáles serán los sectores sobre los que actuará la inversión pública.

Dados los desequilibrios que vienen actuando como perturbaciones y obstáculos al desarrollo de la economía española, la inversión pública es necesaria; su orientación principal ha de ser hacia los sectores de fuentes económicas externas que, siendo esenciales para un sano, rápido y equilibrado progreso económico, no

son propios de la iniciativa privada y quedan, por tanto, entregados a la actividad del sector público.

Como orientación de los sectores a que debe dirigirse la inversión pública cabe señalar:

5

A) LA INVERSIÓN EN LA INFRAESTRUCTURA AGRARIA, comprendiendo la puesta en regadío de nuevas zonas, con transformación integral de las mismas, incluida la reforma agraria, esto es, las condiciones del latifundio y minifundio que existen en nuestro país; el asentamiento de colonos; la creación y fomento de Grupos Sindicales y Cooperativas, cuya actividad se proyecte a todas las fases de la producción y distribución de los productos del campo, y el reconocimiento a las mismas de un régimen fiscal adecuado a su naturaleza y fuerza social, así como la organización de medios, incluso la mejora de los transportes que puedan facilitar la comercialización de los productos de la zona.

La política de nuevos regadíos exige la aportación de fuertes cantidades de capital, cuya rentabilidad precisa necesariamente de largo plazo para su rendimiento.

Por ello parece que deberá otorgarse primordial atención simultáneamente a la total terminación, complementación e intensificación de los regadíos ya existentes, así como a los pequeños regadíos y detección de corrientes subterráneas.

Las grandes posibilidades que ofrece para la ganadería la posible incorporación de España a los movimientos de integración económica justifica la concesión de amplios créditos a este sector.

El propósito de reducir el porcentaje de población activa al servicio del campo reclama una importante inversión en tractores y maquinaria para obtener un elevado incremento de la producción total agraria.

Es urgente dedicar una mayor atención a la concentración parcelaria, de óptimos resultados en muchas zonas, que no ha contado hasta ahora con fondos suficientes y que puede producir milagros en el paisaje, la productividad y la vida de nuestras clases rurales.

La repoblación forestal y otras inversiones en los montes, que además de su rentabilidad defienden el suelo contra la erosión y

a las obras públicas contra el atterramiento, aconsejan que se dedique a la misma una atención preferente.

Otros aspectos de la inversión pública, en agricultura, que urgen reforzar serían: la selección de semillas, mejora de pastizales, la labor de extensión técnica (incluida la formación profesional en sus distintos grados), etc. Sería conveniente también adoptar una amplia política de racionalización de los mercados agrarios.

6

B) LA INVERSIÓN EN TRANSPORTES que venga a subsanar el desequilibrio derivado del retraso comparativo con que ha evolucionado este sector en los últimos años. Deberá orientarse a la mejora y ampliación del estado y funcionamiento de las redes ya existentes en ferrocarriles y carreteras, así como a la mejora y utillaje de nuestros puentes y aeródromos.

7

C) LA INVERSIÓN EN LA INDUSTRIA.—Las inversiones industriales han de venir guiadas por la disposición de la inversión privada hacia aquellas empresas capaces de impulsar el desarrollo económico nacional. No resulta fácil predecir los sectores de actuación; pero sí parece que asegurar un adecuado ritmo de progreso en la producción de energía ha de constituir un objetivo importante.

Existen en la actualidad varios complejos industriales no completados. Parece necesario que sean definitivamente ultimados, siempre que su terminación sea considerada conveniente después de contrastada por principios técnicos y económicos.

Una política de desarrollo bien cimentada y orientada debe utilizar la Empresa pública; pero tanto la administración más adecuada de los recursos como la necesidad de conservar el prestigio de este tipo de Empresa exigen su máximo control en cuanto a costes y rendimientos.

El hecho de que la inversión pública haya entrado en un subsector industrial no deberá ser obstáculo para que la iniciativa privada entre en este subsector, si así lo desea.

D) LA INVERSIÓN EN PERSONAS.—Un proceso de desarrollo económico sólo será rápido y efectivo si paralelamente se produce una fuerte evolución social.

La inversión pública, orientada a quebrar la rigidez y el estancamiento de las estructuras sociales, a dotar de mayores conocimientos y de mayor dinamismo a la población es, sin duda, la mejor contribución del Estado a la aceleración y consolidación del desarrollo económico y el más seguro camino para lograr el principio de igualdad de oportunidades.

La política sanitaria, la política de educación —a sus tres niveles: primario, secundario y universitario-técnico—, la política de formación profesional deberán jugar un papel esencial en la programación del desarrollo y ser objeto de primordial atención por parte de la inversión pública.

Estos gastos contribuyen, por otra parte, de una manera radical a la alteración de la distribución de las rentas existentes en España.

Figura dentro del ideario político de nuestro Estado el procurar una distribución más equitativa de la renta nacional. La Organización Sindical española cree que el mejor criterio para lograr tan laudable meta ha de residir en los próximos años, en una política educativa generosa, extendida a todas las clases sociales sin distinción de fortunas.

El coste que esta política supone es evidentemente elevado. Pero es un coste que ha de cubrirse si deseamos verdaderamente lograr nuestro desarrollo económico.

E) LA INVERSIÓN EN VIVIENDAS, por su proyección social y económica, tan ligada al bienestar de las clases productoras, ha de ser tenida muy en cuenta, pero asegurándose que se dirigirá exclusivamente a la construcción de viviendas para los sectores económicamente débiles de la población. Este Congreso Sindical se pronuncia por una política de construcción que elimine en breve:

plazo las viviendas en que una apreciable parte de nuestras familias habitan en condiciones no compatibles con la dignidad humana.

10

F) LA INVERSIÓN EN TURISMO merece un decidido apoyo. Su impacto en nuestra balanza de pagos y, por tanto, su contribución a nuestro bienestar aconsejan una decidida política en este sentido. La capitalización habrá de proyectarse tanto en la infraestructura —muy especialmente en las vías de comunicación— como en la propia industria turística directa. A estos efectos será imprescindible un crédito hotelero adecuadamente dotado.

11

En aquellos sectores en que no actúe directamente el sector público deberá actuar indirectamente a través de la política financiera y monetaria para estimular aquellos desarrollos que sean conformes con las prioridades y los criterios que presidan la programación del desarrollo. Esto exige, naturalmente, que el Estado cuente con una instrumentación adecuada, si se quiere que esas líneas de acción indirecta resulten eficaces.

Parece, pues, urgente que se haga efectiva la posibilidad de actuación sobre el encaje bancario a través del establecimiento de un sistema de encajes obligatorios en dinero legal y susceptibles de variación por las autoridades monetarias. También es urgente una mayor flexibilidad para la creación y difusión de establecimientos bancarios y la descongelación de los tipos de intereses aplicados a las operaciones bancarias pasivas.

Por último, es preciso avanzar más por el camino del crédito agrícola y del crédito a la media y pequeña Empresa.

12

A fin de corregir la excesiva atomización de la empresa industrial, agrícola y comercial española, deberá intensificarse el estímulo en todos los órdenes para facilitar la concentración de las mismas, con objeto de lograr una mejora de los costes de producción y comercialización y una mayor armonía entre los tamaños de las Empresas.

Es imprescindible la agilización de la economía española. En este sentido será necesario proseguir la liberalización de importaciones, encomendando la protección de la economía española al nuevo Arancel, puesto que tal fué el objetivo de su elaboración.

Asimismo parece conveniente llevar a cabo con urgencia una revisión de las intervenciones administrativas que entorpecen el funcionamiento del sistema, distinguiendo:

a) Aquellas intervenciones que responden a principios profundos de política económica. En estos casos serán esos principios los que habrá que revisar para mantenerlos, modificarlos o suprimirlos y, en cualquier caso, para evitar inconsistencias y faltas de homogeneidad en las intervenciones.

b) Aquellas intervenciones que, siendo inútiles y costosas, son obstáculos heredados del período de alza de precios y que deberían suprimirse.

c) Aquellas intervenciones que, teniendo justificación, dan lugar a situaciones de privilegio u obstaculizan el mecanismo económico: su simplificación y el estudio de sistemas alternativos que puedan lograr los mismos resultados, sin producir efectos secundarios indeseables, son tareas urgentes.

En aquellas zonas en que por aplicación de regímenes especiales, no opera la protección arancelaria, la agilización propugnada, tanto en su aspecto de liberalización de importaciones como el de revisión de intervenciones administrativas, deberá llevarse a cabo con el ritmo adecuado a su régimen económico.

Si nuestra economía necesita de una mayor agilización que deje en libertad sus fuerzas productivas, también necesita más competencia. Las posiciones monopolísticas, tan frecuentes en los países en vías de desarrollo, están exigiendo una política antitrust, sentada, pero firme, cuyo supuesto previo es la eliminación de esas intervenciones administrativas creadoras de privilegios, a que se ha hecho referencia más arriba. Ninguna institución deberá servir

de marco para la coordinación de intereses con vistas al encarecimiento de los precios.

La política de normalización de las redes de distribución, que tan primordialmente afecta a la esfera local, deberá ser objeto de singular atención.

15

Al objeto de evitar el desfase de los precios de venta al público de muchos productos, convendría racionalizar el sistema de ingresos parafiscales (tasas, etc.), que introduce en muchos casos, importantes diferencias entre precios de productor y mercado, sin que las mismas respondan a servicios efectivos que eleven el producto nacional del país.

16

La financiación a largo plazo de las importaciones de equipocapital, productos energéticos, productos intermedios y materias primas requeridas por el proceso de crecimiento económico es un factor esencial de nuestra política económica. Para ello hemos de intentar en la próxima etapa de nuestra expansión económica dar mayor selectividad a la sustitución de importaciones y, a la vez, provocar una fuerte expansión de la exportación de bienes y servicios.

Ahora bien; para importar es preciso exportar. España no podrá aspirar a participar en el movimiento de la integración europea sin mejorar esencialmente su capacidad de exportación y de concurrencia en el mercado exterior. Por tanto, el desarrollo de las exportaciones es un problema clave de la economía española.

17

La expansión de la exportación española de bienes y servicios debería basarse en una serie de medidas como las que se enuncian a continuación:

A) Mantenimiento de la estabilidad de los precios interiores y de un tipo de cambio realista y único.

B) Creación de economías externas en beneficio de los sectores exportadores o potencialmente exportadores.

- C) Desgravación automática de impuestos indirectos.
- D) Facilitación de admisiones e importaciones temporales y de reposición de materias, así como creación de zonas francas y de establecimiento en ellas de factorías nacionales o extranjeras, orientadas a la exportación.
- E) Facilitación de las importaciones de ciclo.
- F) Fomento de inversión en los sectores exportadores.
- G) Política de crédito y de Seguro del crédito a la exportación.
- H) El fomento de la propaganda genérica de los productos españoles, el control de calidad, la prospección de mercados, la información de las empresas interesadas sobre las posibilidades ofrecidas por los mercados exteriores, el régimen legal y las condiciones generales del comercio con otros países, así como el fomento de la cooperación o asociación entre empresas, con vistas a la exportación, es un campo en el que se podrían lograr resultados muy útiles.
- I) Sin embargo, todo esto sería insuficiente si no se crea en los medios sociales y oficiales un clima favorable a la exportación que encuentre su concreción legal en el necesario estatuto del exportador y su realización práctica, en una actuación administrativa que interprete con amplitud las medidas protectoras como expresión de una conciencia exportadora auténtica.

18

La aparente pasividad española frente a los movimientos de integración económica europea preocupa a la opinión pública tanto más cuanto la progresión realizada de las instituciones integradoras —particularmente de la comunidad económica europea— está ya teniendo un impacto desfavorable sobre la situación competitiva de nuestras exportaciones.

19

Reforzar e intensificar el comercio con los países hermanos de América y con todos los países miembros de la comunidad internacional. Desarrollar una intensa acción en la búsqueda de nuevos mercados, incluyendo aquellos países menos desarrollados que han accedido, recientemente, a la independencia política, así como

con aquellos ante los que no retroceden naciones menos necesitadas que nosotros de expansión de sus ventas al exterior.

20

La protección de la producción nacional frente a la concurrencia extranjera es un instrumento de desarrollo del que España podría difícilmente prescindir.

Cualquier fórmula de asociación de España a los procesos de integración económica europea deberá, sin duda, permitirnos conservar durante un período de tiempo largo un nivel adecuado de protección arancelaria. Pero un país de medianas dimensiones y limitados recursos naturales no puede usar indiscriminadamente de la protección arancelaria sin perjudicar gravemente la eficacia general de su sistema económico.

Es necesario, por tanto, introducir progresivamente una mayor selectividad en el Arancel español, precisamente para dotarle de mayor eficacia como instrumento del desarrollo de nuestra economía, y de orientación de la inversión privada en las direcciones más productivas desde el punto de vista económico-social.

21.

El *desequilibrio económico* entre las distintas regiones españolas es uno de los problemas nacionales más graves que debe corregirse urgentemente, con el fin de lograr la progresiva equiparación en el nivel de vida de los habitantes de dichas regiones.

22

Los principios políticos esenciales del país y las propias necesidades del desarrollo económico exigen que todas las anteriores medidas de política económica mantengan la ocupación de la mano de obra al nivel del pleno empleo. Es indispensable la existencia de un amplio Seguro de Paro, coordinado con un eficaz servicio de adaptación profesional de los trabajadores.

Las mejoras de salarios que precisa nuestra población productora es difícil que puedan llegar por el camino de las subidas indiscriminadas de los mismos. La agilización y ampliación del ámbito de los Convenios Colectivos es un excelente medio para mejorar las retribuciones de los trabajadores sin que se experimenten repercusiones en los precios. A dicho objeto, la legislación que los regula debe modificarse con disposiciones de rango legal que reglamenten de forma adecuada y eficaz el arbitraje. Todo ello no debe ser obstáculo para que de manera escalonada, según lo permitan las circunstancias, continúe la política de salarios, con la tendencia al establecimiento de un salario mínimo interprofesional.

Creemos que es indudable la trascendencia que para la redistribución de la propiedad y de la renta posee la política fiscal. En este sentido se considera oportuno que los impuestos sucesorios, la imposición directa —personal y de producto— y la indirecta se orienten de una manera moderna y progresiva.

Completar y unificar la información estadística social y económica existente, acelerar su elaboración, normalización y organización adecuadamente, el acceso a ella de tal manera que pueda servir de base para proyectar y operar racionalmente sobre la coyuntura y las estructuras sociales y económicas es una tarea urgente que debe ser elevada a la categoría de problema fundamental para nuestro desarrollo.

Entre los datos económicos que deben ser elaborados de manera continua y con la suficiente rapidez, ya que son de todo punto indispensables, se encuentran los relativos a la evolución de los gastos de inversión y de consumo, al volumen de empleo, a la

evolución de pagos y salarios y de las horas-hombre trabajadas, y muy especialmente los que versen sobre la distribución de ingresos entre los españoles de manera que sea posible conocer por grupos y profesiones los diferentes niveles de ingresos y rentas, así como que se extienda la investigación de presupuestos familiares a todas las capas de la población.

ESTUDIOS Y DOCUMENTOS DE ECONOMIA ESPAÑOLA

Entre las múltiples cuestiones de nuestra historia económica contemporánea, que ya va siendo hora de investigar a fondo, se encuentra indudablemente la ferroviaria. Pocas serán también más apasionantes y aleccionadoras. Todo forma un friso de aquelarre que bien merecería la pluma de don Ramón del Valle Inclán: los escándalos financieros apadrinados por la corrompida Corte de Isabel II, María Cristina y los Muñoz, junto con políticos españoles destacados; su alta significación en el cuadro de las inversiones dirigidas hacia nuestra Patria en el siglo XIX; las concretas vinculaciones financieras extranjeras de buena parte de las Compañías; el desbarajuste de líneas y tarifas, y el papel que en ello juegan los políticos de la Restauración; la crisis ferroviaria, en suma, y la presión del capitalismo español y extranjero para que el Estado cargue con las pérdidas de sus desatinos.

La situación llegó en la etapa final de la Restauración a hacerse insostenible. Un puntal tan esencial para el desarrollo económico español como es el sistema ferroviario amenazaba, lisa y llanamente, con derrumbarse.

En la soledad de un despacho del Ministerio de Hacienda, un español patriota acechaba su oportunidad. Este español era don Antonio Flores de Lemus.

Ante los graves problemas económicos nacionales caben tres posturas para los científicos. La primera, la aséptica. El teórico en Economía se puede encerrar en su torre de marfil y contemplar desde ella los acontecimientos, previendo con suficiencia los desastres. Es una tentación extra-

ordinaria, porque si pretende salir de su espléndido aislamiento, el ruido indocto de la calle, de los políticos, de los intereses afectados le zarandeará de forma tan desconsiderada que mirará con nostalgia la paz de su gabinete. Esta tentación supongo fuese la que no lograron vencer el sacerdote y el levita como se consigna en la parábola del samaritano (Lucas, 10, 30-37). Esto es, la tentación de tener las manos limpias. Pero tener las manos limpias en los problemas económicos es contemplar con frialdad también sus consecuencias, que inciden en los pobres, en los desheredados, en el bienestar del país.

Las otras dos posturas ya se ensucian las manos. Una de ellas es la de la denuncia pública, la de la oposición, la de los escritos que los grupos de presión suelen tildar de demagogia de los intelectuales. Libreme el cielo de criticarla. Para muchos temperamentos es la única posible. No me imagino de otra manera, por ejemplo, a un Veblen o, en España, a un Costa. Sin embargo, yo creo que su eficacia es limitada. Los poderes ocultos pronto acallan lo que de verdad se contiene en los mensajes de estos hombres, de temperamento casi emparentado con los Profetas del Antiguo Testamento.

La segunda posibilidad que se abre es la de entrar en la vida política. Quisiera que se me entendiese bien. Creo que el científico no debe ser político en el sentido corriente de esta palabra. El científico precisa de un extraordinario sentido crítico y el político que actúa frente al pueblo debe carecer de él en buena parte. Debe estar seguro. El científico, en cambio, nunca lo está de un modo pleno, a menos que abdique de su condición. Y a los pueblos no se les puede mover con distingos. Pero ante el economista teórico se le abre la puerta de la colaboración con los políticos honrados e inteligentes, e incluso, si tiene habilidad suficiente, con todos los políticos.

Flores de Lemus siguió este último camino. Se apoyó en el escaso núcleo de políticos capaces y honrados que la historia española ofrece en el período 1900-1936 y supo

moverse con considerable holgura entre los tontos o los deshonestos, que tanto abundaron en esta etapa. En mi opinión, un ejemplo de político honrado y capaz fué Maura. Otro, don Miguel Primo de Rivera. A ambos respaldó y orientó mucho más de lo que puede suponerse.

No es éste el momento de historiar, ni siquiera brevisimamente, el momento final de la Restauración, en que dos excelentes hombres públicos, La Cierva y Maura, desasistidos, menos por el pueblo que por alguna muy alta magistratura, pretendieron encauzar la vida española en todos los sentidos. El problema ferroviario preocupaba a ambos y los dos lo abordaron con decisión. A ambos prestó su apoyo Flores de Lemus. Al primero, como se consigna en sus Memorias, no le convenció éste, pero sí al segundo.

Flores de Lemus, con tenacidad, nuevo Padre José de nuestra historia contemporánea, iba reformando silenciosamente la Hacienda. Tras un estudio considerable del que me he ocupado en otra parte, decidió reformar los ferrocarriles.

En este sentido tiene interés el transcribir los documentos que siguen. El Plan de La Cierva que se transcribe, cuyos errores de base destacó Bernis, motivó una gran polvareda en el Congreso. Parte de ella se debía, como consignó en las discusiones con gran desenfado Saborit, a que La Cierva había denunciado oscuras conexiones entre capitalistas y célebres parlamentarios, y esas cosas se pagan. Pero Maura no entró en ese juego. Maura procuró que se reformase el Plan La Cierva en un sentido de perfección. Entretanto, éste había pasado del Ministerio de Fomento al de Guerra, y en Fomento Maestro se dispuso a cumplimentar las instrucciones de Maura.

Sin embargo, lo que salió en la Gaceta, fuera ya del Gobierno Maura por decisión de Alfonso XIII, tampoco era lo que deseaba Flores. Como dice Ceballos Teresi: "Tantos fueron los retoques y tan diversas las manos que se pusieron en ello que el mismo señor Flores de Lemus, autor del proyecto de ferrocarriles, declaraba que había sido vir-

tualmente desnaturalizado y que él mismo no conocía ya su obra." Como se observa en el documento final, la firma es de Argüelles.

Se entró en la etapa definida por Maura de "que gobiernen los que no dejan gobernar". Al final del caos así provocado, se deshizo la Restauración al llegar al poder Primo de Rivera. De nuevo entonces se planteó el problema ferroviario, y de nuevo surgen los consejos de Flores de Lemus. Pero esto ya es otra historia.

JUAN VELARDE FUERTES