

Círculo de Economía

*Hacia
una
nueva
Política*

Económica

Kairós

ensayo

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA

CÍRCULO DE ECONOMÍA

HACIA UNA
NUEVA POLITICA
ECONOMICA

editorial **K**airós

avda. generalísimo, 493
barcelona-15

El presente informe ha sido patrocinado por
"FUNDACIÓN CÍRCULO DE ECONOMÍA"

© 1970, Círculo de Economía
y Editorial Kairós, S. A.

Avda. Gmo. Franco, 493, Barcelona-15

Primera edición: noviembre, 1970

Printed in Spain

Depósito legal: 45409 - 1970

GRÁFICAS DIAMANTE, Zamora, 83 - Barcelona

SUMARIO

<i>Prólogo</i>	9
INTRODUCCIÓN	11
I. LA POLÍTICA INDUSTRIAL	15
1. BASES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL VIGENTE	18
1.1. <i>La reforma de las estructuras</i>	19
1.2. <i>Acciones concertadas</i>	20
1.3. <i>Sectores prioritarios</i>	21
1.4. <i>El Instituto Nacional de Industria</i>	22
1.5. <i>Concentración y reestructuración</i>	24
1.6. <i>Localización industrial</i>	25
2. LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL II PLAN DE DE- SARROLLO	27
3. HACIA UN PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL	31
3.1. <i>La política sectorial</i>	32
3.2. <i>Las materias primas</i>	35
3.3. <i>Armonización del sistema arancelario</i>	36
3.4. <i>La dinámica del empleo</i>	38
3.5. <i>Un intenso esfuerzo educativo</i>	38
3.6. <i>El tamaño de las empresas</i>	39
3.7. <i>Política regional y política industrial</i>	41
3.8. <i>La política regional ante Europa</i>	44
II. LA POLÍTICA DE EMPLEO	45
1. CRITERIOS DOMINANTES HASTA HOY	50
1.1. <i>En la tramitación de expedientes</i>	50

1.2.	<i>Protección al trabajo y readaptación profesional</i>	52
1.3.	<i>Política activa de empleo</i>	53
1.4.	<i>Un ejemplo: la industria textil algodonera</i>	54
2.	EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO	56
2.1.	<i>Algunos aspectos básicos</i>	56
2.2.	<i>Recomendaciones concretas</i>	59
2.2.1.	<i>El «derecho al trabajo»</i>	59
2.2.2.	<i>Los servicios de empleo</i>	60
2.2.3.	<i>Sindicalismo operativo</i>	61
3.	FORMACIÓN PROFESIONAL	63
4.	CONCLUSIÓN	65
III. LA POLÍTICA AGRÍCOLA		69
1.	LAS GRANDES LÍNEAS	74
2.	LA ORDENACIÓN RURAL	77
3.	LA POLÍTICA COLONIZADORA	80
4.	REGADÍO Y SECANO	82
5.	OTRAS MEDIDAS	85
6.	CAMBIOS Y POSIBILIDADES	87
6.1.	<i>Hacia grandes explotaciones</i>	87
6.2.	<i>El FORPPA ¿un cambio?</i>	89
7.	EL FUTURO Y LA POLÍTICA AGRARIA	93
8.	LA ESPERANZA DEL PLAN	99

PRÓLOGO

El lector tiene en sus manos un informe sobrio y antidemagógico, redactado con ese curioso tono impersonal de los economistas, pero con la ventaja considerable de que presenta sus ideas sin ninguna clase de disfraz; es decir, sin tratar de disimular los presupuestos ideológicos de que parte. Estos presupuestos son, aproximadamente, los que suelen privar en la Europa del Mercado Común; a saber, un punto de vista de economía de mercado (para entendernos) y una filosofía social partidaria de las libertades sindicales, económicas y políticas, habituales allende los Pirineos.

Éste es, pues, un libro que no engaña a nadie. Un libro escrito con un trasfondo permanente: Europa. Europa, o el Mercado Común Europeo, como organismo sociopolítico al que, tarde o pronto, España deberá integrarse y homologarse. Un libro, por supuesto, inevitablemente incompleto, pero que dispone de una clara teoría de conceptos básicos, expuestos con la debida reiteración. Así, el paso de la autarquía a la economía de mercado que, como dicen los autores, es algo más que una cuestión de etiquetado; así, la modernización del país, que depende de la modernización de las mentes de sus hombres; así, la idea de reconversión: reconversión de las industrias, reconversión del mercado del trabajo, reconversión de la mentalidad empresarial; así, en fin, el criterio de la selec-

tividad, la preocupación por la agilidad, la obsesión por buscar la máxima rentabilidad del sistema productivo.

El Círculo de Economía de Barcelona, que ha realizado el presente estudio, podría ser definido como un *centro de opinión*, con una filosofía política a la vez euro-peísta y abierta. El Círculo se ha dado a conocer a través de numerosas conferencias, debates, artículos de prensa; así como por la creación de la Joven Cámara Económica de Barcelona, y por las ya famosas «Reuniones Costa Brava» sobre *estabilización, desarrollo e integración en Europa*.

Los lectores de este informe, sean economistas, empresarios, estudiantes o miembros de la Administración Pública, podrán encontrar en él suficientes estímulos intelectuales para revisar sus propias ideas. No seré yo quien incite al lector a comulgar o a disentir con los puntos de vista que aquí se exponen. Entiendo, precisamente, que se trata de fomentar por todas partes, y a todos los niveles, el advenimiento de un auténtico pluralismo. Dentro de esta perspectiva, los puntos de vista que aquí se exponen, son muy dignos de ser leídos con atención. Entre otras razones, porque el Círculo de Economía de Barcelona es una de las escasas asociaciones que, desde hace años, está estudiando con rigor, profundidad y sentido de la responsabilidad diversos problemas económicos y políticos del país.

SALVADOR PÁNIKER

Noviembre, 1970

INTRODUCCIÓN

A nuestro juicio, 1959 marca un cambio sustancial en la historia de la economía española. A partir de entonces, el desarrollo económico y social pasa a ser prioritario, la técnica reconocida como factor clave del desarrollo, y la ciencia va ganando posiciones en la escala de valores, la cultura y el nivel formativo del hombre se imponen como base de todo progreso.

España solicita su integración a Europa más que al Mercado Común. Acto seguido el país empieza a preguntarse si nuestras empresas serán capaces de competir con las de nuestros vecinos europeos. Van surgiendo los estudios comparativos de la economía española en sus diversos aspectos con la de los países de la C.E.E. Se celebran reuniones con directivos de empresas para analizar nuestra capacidad competitiva presente y las previsiones futuras. La mayor parte de los directivos manifiestan su confianza en poder competir con Europa dentro de unos años si se cumple un requisito: que la política económica y laboral española sean eficientes durante este período de

progresiva integración a Europa, señalando su preocupación por los frecuentes vaivenes de la marcha y de las medidas económicas adoptadas.

Y es que existen en nuestro país temas de preocupación muy justificada: déficit de la balanza comercial, el temor a la escasez de divisas, elevación excesiva del coste de la vida... Sin embargo, no hallaremos nunca su solución adoptando casi exclusivamente medidas coyunturales: restricciones crediticias, variaciones del tipo de interés, congelación o fijación de precios y salarios, depósitos previos a la importación...

Es evidente que las medidas coyunturales deben estar siempre presentes, encauzando la economía del país hacia circunstancias que permitan un desarrollo más eficaz. Sin embargo, no conseguiremos este desarrollo y la solución de múltiples problemas de equilibrio interno y externo más que a través de un sistema productivo competitivo, dinámico y flexible.

La mejora de nuestro sistema productivo es la base de nuestro progreso y el núcleo clave de nuestra economía. Poseer una industria competitiva, agresiva y moderna y una agricultura adaptada a las necesidades, posibilidades y exigencias actuales son objetivos urgentes a conseguir.

Además la competencia internacional se acrecenta de día a día, haciendo imperiosa la modernización de nuestro aparato productivo. Nuestra aproximación al Mercado Común Europeo es un factor de exigencia adicional.

Por otro lado, estamos viviendo una época de permanente revolución teórica: los productos, los procesos y los métodos de trabajo envejecen de manera acelerada. Se requiere, por tanto, un extraordinario dinamismo productivo para ir adaptándose constantemente a las nuevas técnicas, exigencias y posibilidades.

La técnica es, desde luego, determinante del progreso actual, pero el hombre sigue siendo el factor decisivo. En

definitiva, la técnica es creada, desarrollada y aplicada por el hombre. Y aún hoy y probablemente siempre numerosas decisiones fundamentales son tomadas y sólo pueden ser tomadas por puros impulsos humanos.

Este valor primario del hombre exige impedir su estancamiento en actividades sin provenir y probablemente condenadas a desaparecer. Es preciso contar la base de una gran movilidad en las actividades profesionales, unas veces perfeccionándolas, otras adaptándolas y, en fin, otras cambiándolas para ir así mejorando constantemente las condiciones de vida.

Esta movilidad es principalmente consecuencia de los constantes cambios técnicos y productivos. La mejora del nivel de vida es sustancialmente debida a los incrementos de productividad y al perfeccionamiento de los productos.

Sin embargo, debemos combinar el dinamismo moderno y sus extraordinarias posibilidades de desarrollo con la indispensable seguridad a que todos tenemos derecho en la sociedad actual.

Este deseo y necesidad de mejorar nuestro sistema productivo y de ofrecer las posibilidades de progreso y la seguridad a toda persona que trabaje, es el motivo de que tratemos en este libro de política industrial, política agrícola y de política de empleo.

No queremos acabar esta introducción sin manifestar nuestra convicción de que nuestro país debe realizar el esfuerzo necesario para alcanzar el nivel científico, técnico, económico, social y político de los países de la Europa Occidental. Las posibilidades existen, está en nuestras manos conseguirlo, y para ello deseamos que las páginas que siguen puedan ser de alguna utilidad.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Desde 1959, pugnan en el seno de la economía española la autarquía, que aún encandila a bastantes, y la economía de mercado, con sus aperturas a una competencia decidida; y no sólo en un orden estrictamente mercantil. La autarquía entró en crisis declarada en aquel año. En crisis encubierta lo estaba desde mucho antes. Sus ilusiones numantinas, explicables e incluso necesarias, en una situación de peligro, amenazaban tornarse tan peligrosas como el mismo peligro conjurado.

Pero la autarquía ha configurado de tal manera nuestros sectores industriales, y ha creado tales intereses, usos y costumbres, que es inevitable y comprensible que éstos persistan en mantenerse, y es que el paso de la autarquía a la economía de mercado no sólo consiste en una simple cuestión de etiquetado.

En medio de esta pugna, el país ha comenzado a soltarse de estrecheces y rigideces, espontáneamente en ocasiones, por un puro e insoslayable empuje vital. Han ido

entrando en juego las leyes del mercado, aún con el lastre del intervencionismo, que era pronto para poder suprimirlo. Se han desarrollado algunos sectores de futuro, pero a la vez las ayudas oficiales han prolongado la supervivencia artificial de otros, que inevitablemente entorpecen la marcha del conjunto. Igual contradicción se manifiesta en la política aduanera. La protección arancelaria lo mismo se aplica con toda lógica a los sectores industriales nacientes que a la ruinosa salvaguardia de empresas cada vez más insostenibles.

Pese a esos mecanismos de freno, residuos autárquicos, es evidente y notorio que el país se está modernizando. Como ha señalado recientemente la O.C.D.E., si se tiene en cuenta el potencial de crecimiento posible, simplemente por el mejor aprovechamiento de los recursos actuales, ha de mirarse con optimismo los próximos años.

Claro es que el desarrollo de un país es el resultante del fortalecimiento de varios componentes, y no sólo del económico. Pero sin economía sana, los demás componentes se ven reducidos a la penuria y al anquilosamiento. Una economía sana depende a su vez del desarrollo industrial. En cualquier región industrial de España, y concretamente en Cataluña, se tiene muy clara conciencia de que una economía sana es, por lo menos, una economía industrial sana. Idénticamente, por lo que respecta a la política económica, sólo una preocupación eficaz por los sectores productivos del país puede dar como resultado la progresiva eliminación de muchos obstáculos al desarrollo y el encauzamiento del sistema hacia formas más modernas.

Este informe está promovido, no porque se dude de las posibilidades futuras, sino por la convicción de que aprovechar al máximo nuestro potencial de crecimiento es el único y urgente camino para no perderlas. En este

sentido, lo que conviene es concretamente una estrategia definida —completa y coherente— de desarrollo industrial.

1. *BASES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL VIGENTE*

Antes de abordar las líneas generales de una estrategia que se apoye en el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, es obligado revisar las bases de la actual política industrial española y, muy especialmente, el contenido positivo de la planificación económica reflejada en el Segundo Plan de Desarrollo.

En cuanto a la política industrial vigente, su propósito básico, coincidiendo con la del ministro de Industria anterior, es la reforma sustancial de las estructuras del sistema productivo. Los medios dispuestos al efecto han sido, principalmente, la legislación sobre instalación de industrias (ley de mínimos), las acciones concertadas, la selectividad del crédito oficial y, por último, la acción directa del Instituto Nacional de Industria.

El actual ministro de Industria se ha pronunciado recientemente en este sentido, al declarar que «nos faltan grandes empresas a escala internacional». El cierre de empresas marginales, añade, es necesario y urgente. En consecuencia, lo es también, según se puntualiza más adelan-

te (3.4) la reconversión del mercado de trabajo, cuya dominante estática tiene que ceder paso a una organización flexible y dinámica del empleo.

1.1. *La reforma de las estructuras*

La medida que puede influir en el conjunto del sistema productivo es la legislación sobre instalación de industrias. Puede influir pero no influye todo lo debido porque está condicionada por algunas limitaciones. Con esta legislación se impide el establecimiento de unidades de dimensiones excesivamente reducidas; pero los efectos sobre la estructura del sistema productivo actual son escasos porque no pueden promover por su cuenta la efectiva instalación de unidades de tamaño óptimo, e incluso en algunos sectores resulta contraproducente. Lo es en los caracterizados por sus instalaciones anticuadas y reducidas, para combatir lo cual se han fijado unos mínimos tan elevados en relación con las dimensiones del mercado español y el nivel de abastecimiento de las industrias existentes, que impiden la constitución de nuevas empresas.

Tal impedimento se suma a la protección arancelaria que cubre a los sectores de más deficiente estructura, con todo lo cual tan sólo se consigue perpetuarlos con gran perjuicio de la economía nacional.

Si se reflexiona sobre la eficacia de una posible ley de mínimos, y paralelamente se admite que el problema del tamaño de la industria en España es, seguramente, consecuencia fundamental del tamaño del mercado, se puede fácilmente llegar a la conclusión de que o bien éste es ampliado, o una eventual ley de mínimos solamente puede actuar por vía negativa; que es lo que está sucediendo.

1.2. *Acciones concertadas*

La acción concertada, otra de las medidas de política industrial, adoptada con ocasión del I Plan de Desarrollo, según el modelo francés en que se inspiró, se ha aplicado aquí, sobre todo, a sectores con grandes dificultades de tipo estructural que se hallan desde hace tiempo en una crisis aguda y que, por último, gozan de niveles de protección arancelaria muy elevados, al menos en relación a los demás productos industriales: siderurgia, minería de hierros, hulla, papel, piel, conservas vegetales y, más recientemente, el ganado vacuno y la industria naval. En realidad, si se examinan los créditos otorgados por el Banco de Crédito Industrial —que son parte fundamental de la ayuda que concede el Estado a través de este sistema— puede decirse que tan sólo la siderurgia (sobre todo a partir de 1966), la minería y, en menor medida, la fabricación de papel han obtenido una ayuda financiera de consideración. Como se sabe, la ayuda por parte del Estado en las acciones concertadas tienen como contrapartida la programación de unos compromisos de modernización y reestructuración de los sectores afectados: con respecto al sector hullero, la producción, durante 1968 y 1969, se ha mantenido estancada y a un nivel parecido al de 1964. Con respecto a la siderurgia se ha previsto una inversión de 55.000 millones en el cuatrienio 1968-72, para la modernización de las empresas actuales.

Por lo demás, ha de tenerse en cuenta que según el Boletín del Sindicato Nacional del Metal, los resultados de la acción concertada sólo han sido claros para la construcción naval. El retraso habitual en la concesión de créditos desvirtúa a menudo los deseados efectos de la acción concertada.

Pese a estos aspectos poco positivos, la política de acción concertada es, sin embargo, un elemento válido en

el conjunto de medidas que necesita la política industrial española; pero sería extraordinariamente interesante que esta medida se aplicase siempre en el mismo sentido que ha inspirado el plan de reestructuración de la industria textil algodonera; aquí, por el momento, parece entreverse una decidida voluntad por parte del Estado en ayudar a una también decidida voluntad de reconversión de parte de los industriales.

1.3. *Sectores prioritarios*

Los sectores prioritarios de crédito oficial —tercer instrumento de la política industrial de la década de los años 60—, designados anualmente por la presidencia del Gobierno, son demasiados, excesivos, para que la prioridad resalte y sea efectiva. Extender esta calificación a tantas actividades no puede hacerse más que en detrimento del carácter selectivo de la propia política de prioridades. Claro está que la amplitud en cuanto a sectores beneficiados es más aparente que real; aquí también el sector siderúrgico, la minería del carbón y la construcción naval obtienen volúmenes de créditos muy superiores a los demás sectores.

Una segunda consideración con respecto al crédito oficial es que se concede a casi todos los sectores que se hallan en crisis. En definitiva, hasta 1967 se incluían sectores con acción concertada, más algunos otros en dificultades crónicas, tales como la industria textil. En 1967 y a partir de esa fecha, varió algo esta premisa al incluir el programa frigorífico nacional, la ganadería y la «carta del exportador», actividades de carácter más expansivo que las anteriores. Para el corriente año de 1970 son sectores prioritarios todas las actividades ya comprometidas para la acción concertada, más la industria editorial.

Esta dirección del crédito oficial hacia los sectores en mayores dificultades de adaptación a las condiciones de la competencia es un factor de gran importancia tanto por sus efectos —sobre todo porque la ayuda crediticia no suele ir acompañada de una política vigorosa o imaginativa que resuelva definitivamente los problemas de estos sectores —como por ser reflejo de la política general seguida en materia industrial.

1.4. *El Instituto Nacional de Industria*

La política industrial seguida hasta el plan de estabilización —o si se quiere hasta el Primer Plan de Desarrollo— estuvo basada en la intervención directa del Estado dentro de un marco autárquico. Preocupación por el establecimiento, más que por el nivel de competitividad o el logro de las estructuras industriales más racionales, era la regla. El instrumento esencial —aranceles y contingentes aparte— fue el Instituto Nacional de Industria, organizador de un gran número de empresas en muchos sectores, sobre todo en aquellos que exigen una relación elevada de capital-producto, es decir, de cabecera.

La pugna entre autarquía y economía de mercado se hace particular y significativamente relevante en el seno del Instituto Nacional de Industria a partir de 1959 y, especialmente, después del I Plan de Desarrollo, al entrar en servicio los instrumentos de política industrial de que hablamos, lo que junto con una reforma arancelaria, liberó una gran parte de la producción. El Instituto Nacional de Industria se encuentra ahora con que ha de luchar contra la pesada herencia de decisiones tomadas en un clima muy alejado de la economía de mercado. La aplicación de un mismo instrumento a finalidades distintas presenta siempre grandes obstáculos.

Después de un período en el que su misión era difícil de definir, se inició en 1968 lo que podría ser su reconversión en una dirección más dinámica: la dependencia del Ministerio de Industria, dispuesta por Decreto de 14 de marzo de 1968, y la renovación, a partir de entonces, de las presidencias de un número considerable de empresas, incluyendo el propio Instituto. Se inició así la marcha hacia una mayor autonomía de las mismas, con un carácter más empresarial o de gestión y según criterios en que el coste y la rentabilidad son importantes factores a considerar.

El momento actual es propicio para dar al Instituto un nuevo ritmo más acorde con las necesidades de nuestra economía, tan distintas a las vigentes en el momento de su creación. Sin embargo, ésta es una tarea difícil. En numerosas ocasiones se ha obligado a actuar al Instituto Nacional de Industria en los sectores con peores perspectivas, en vez de dirigirlo hacia los que a la larga podían tener futuro, pero que no podían ser iniciados por el sector privado. Así, en vez de ir abriendo camino en sectores de dimensiones que sobrepasan de largo a las del mercado español, o que exigían inversiones en investigación de rentabilidad a muy largo plazo, en vez de esto, el I.N.I. ha acumulado actividades muy difícilmente adaptables a la evolución global del sistema. No es de extrañar, por tanto, que el Plan de inversiones para 1969, por ejemplo, no prevea más que unos ocho mil millones de pesetas de autofinanciación sobre unas inversiones totales por encima de los treinta y dos mil millones. La situación no mejorará en los próximos años. Del total previsto en el II Plan de Desarrollo (cerca de cien millones de pesetas), la autofinanciación cubrirá casi exactamente la misma proporción que recientemente (26,5 %); y si del total restamos las cifras correspondientes a tres empresas (Iberia, Repesa y Elcano), la autofi-

nanciación supone la sexta parte de las inversiones previstas.

Es evidente: situaciones como la descrita no pueden corregirse en un corto espacio de tiempo. Pero no por ello es menos apremiante la necesidad de hacer del I.N.I. una entidad flexible y agresiva, colaboradora eficaz en el progreso y la competitividad de la industria. Los últimos nombramientos hechos para su máximo organismo dirigente responden, sin duda, a tal necesidad, y hacen concebir esperanzas fundadas.

1.5. *Concentración y reestructuración*

Durante 1968 y 1969 se aplicaron medidas de cierta novedad con respecto a la política económica descrita hasta el momento. Las de mayor trascendencia son las derivadas de los estímulos fiscales para la concentración y reestructuración de empresas. Las ventajas ofrecidas facilitaban, por un lado, la integración y asociación de empresas y, por otro, la renovación de la estructura de las mismas. En ambos casos, los estímulos eran de carácter fiscal. Estímulos que siguen vigentes.

La aprobación de este expediente lleva la concesión de los beneficios otorgados por la ley de 2 de diciembre de 1963, a las industrias de interés preferente. Entre estas ventajas se encuentra la libertad de amortización durante el primer quinquenio y la expropiación forzosa de los terrenos necesarios para la renovación de la estructura de las empresas, más unos estímulos específicos entre los que destaca la posibilidad de destinar al mismo fin el 25 % de los beneficios provenientes de la enajenación de elementos materiales de las del activo fijo.

Probablemente, el hecho de que la obtención de los beneficios fiscales anteriormente citados no es automáti-

ca, sino pendiente de la aprobación por parte de la Administración de un expediente en el que se exigen datos de difícil publicidad, ha mermado en gran parte la eficacia de esta disposición.

1.6. *Localización industrial*

En otro campo, el de la localización, se van produciendo actuaciones de importancia. El Ministerio de Industria publicó durante 1968 un decreto sobre régimen de autorización de las refinerías de petróleo, que persigue, según se dice en su preámbulo, una acertada localización de las mismas. A partir de este decreto, el Ministerio decidió autorizar la instalación de tres nuevas refinerías situadas junto a los centros de mayor consumo: Madrid, Barcelona y Bilbao. La exposición de motivos del decreto justifica la política de localización en virtud de unos mayores rendimientos de la renta de petróleos que se obtiene a través del régimen del monopolio, importante fuente de ingresos de la Hacienda Pública Española. Sin embargo, esto no debería ser el motivo determinante. La localización racional de los recursos debe procurarse no en razón de los beneficios que reporta a la Hacienda Pública, sino con el fin de obtener una estructura industrial más competitiva. No obstante, sean cuales fueren los motivos, no cabe duda de que se ha producido un importante cambio en la política de localización industrial que, de extenderse a otros sectores, produciría importantes economías por todo el sistema productivo

En el caso concreto de la energía, y pese a no haberse elaborado aún el plan energético nacional que el II Plan de Desarrollo indicaba, parece acertada la localización de las tres refinerías nacionales mencionadas, incluso la del centro (habida cuenta de las posibilidades del pipe-

line que partiendo de Rota y Málaga llega hasta Zaragoza), aunque esto no implique idéntico juicio en lo que respecta al establecimiento en Puertollano de un complejo petroquímico.

La trascendencia de esta nueva política de localización de refinerías puede ser de gran consideración. No debe olvidarse que una de las grandes distorsiones de la estructura industrial española, y de las de más difícil enmienda, es la dimanante de la localización inadecuada de las industrias, sea por decisiones directas, sea por falseamiento de las condiciones del mercado (política de precios, ventajas excesivas en algunos puntos, etc.) que prestaban poco relieve al factor coste del transporte, a la infraestructura local, o a las economías externas derivadas de una adecuada localización.

La política industrial aplicada estos últimos años no ha supuesto un cambio en las bases o instrumentos de las correspondientes a años anteriores, aunque no hay que negar el señalamiento de algunos caminos muy positivos. En conjunto, sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto son compatibles los instrumentos de la política industrial disponibles, con el objetivo del Segundo Plan de Desarrollo: la reforma sustancial de la estructura del sistema productivo.

2. LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL II PLAN DE DESARROLLO: UNA VISIÓN DE FUTURO

El II Plan de Desarrollo podría haber impulsado un cambio en el marco de la política industrial española. En varios apartados del Plan se señala acertadamente como objetivo central de la política industrial la reestructuración y modernización, la mayor eficacia productiva, la transformación estructural de la industria, así como otros objetivos secundarios tales como la reducción del déficit de la balanza, la expansión de los sectores con mayor agresividad exportadora, y, lo que nos parece muy importante, el desarrollo de las industrias de futuro con preferencia al sostenimiento de las industrias en declive.

También, aunque el plan no precisa ninguna directriz sobre la reconsideración de la ley de mínimos, se dice: es aconsejable reconsiderar el planteamiento de este régimen a la luz de la experiencia adquirida en los últimos años, atendiendo, en todo caso, a las características peculiares de cada sector. Aquí existe un reconocimiento, al menos parcial, de la inadecuada política seguida hasta el momento. Con respecto a las acciones concertadas, el

Plan señala la necesidad de revisión de las mismas, especialmente en la siderurgia y la minería de hulla. En el capítulo de directrices se dice que la acción concertada se aplicará únicamente en los casos que sea instrumento de efectiva reestructuración del sector afectado.

Concuerdan con estas indicaciones del II Plan la revisión de la acción concertada en siderurgia y las manifestaciones en pro de una estrategia industrial, formuladas por el actual titular del correspondiente ministerio: Atención primordial a la industria básica (energía y siderurgia); revalorización agropecuaria (alimentación y recursos naturales); desarrollo de los sectores más dinámicos y competitivos (electrónica, bienes de equipo, petroquímica, construcción naval y artesanía); y actuar sobre los sectores más sensibles (automoción, electrodomésticos, farmacéuticos y textil algodónero).

En cuanto al Instituto Nacional de Industria, el Plan postula la aplicación más rigurosa del principio de selectividad en las inversiones de sus empresas, y que dichas inversiones se realicen con alto grado de efectividad. En el terreno de los principios, el Plan proclama la subsidiariedad de la acción del Estado, la revisión de las actividades de las empresas nacionales existentes, con enajenación, reconversión o disolución de aquellas cuya existencia no se encuentra justificada en las presentes circunstancias. También se prevé que las empresas que no obtengan beneficios, recibirán ayuda en forma de subvención consignada en los presupuestos generales del Estado. Estos principios son indudablemente un buen punto de partida; también aquí parece detectarse el problema, aunque no quede excesivamente claro el modo de lograr los cambios preconizados. Las previsiones de la autofinanciación parecen demostrar cierta desconfianza por parte de los planificadores, con respecto a las mejoras de rentabilidad de las empresas nacionales.

El Plan insiste varias veces en la necesidad de favorecer la concentración industrial, hasta el extremo de otorgar ventajas superiores al coste fiscal de la operación.

En resumen, pues, como puede observarse, el Plan se aparta de la panorámica reflejada en el apartado anterior, de la política industrial española. Quizás, por primera vez, se abre paso oficialmente un diagnóstico comprensible para un industrial y, en este sentido, capaz de mover efectivamente un ánimo de reconversión. Sin embargo, las dudas empiezan a aflorar cuando se compara este correctísimo diagnóstico con las posibilidades de que se traduzca en una política concreta. Las medidas que se proponen muchas veces quedan sin articular entre sí. De este modo no puede decirse que el II Plan de Desarrollo contenga una política industrial coherente, con una programación de etapas, con calendarios para el logro de objetivos y un adecuado juego de medios e instrumentos.

Nuestras principales críticas al Plan, aunque sean algo «a posteriori», puesto que estamos viendo ya los resultados, no se refieren, pues, al diagnóstico, sino a las medidas propuestas y a los resabios de cierta filosofía que aún parece informarle. Filosofía que se muestra en los objetivos sectoriales descritos en los anexos. En casi todos los casos, el autoabastecimiento es un fin considerado con innecesario respeto. Todo industrial sabe que la máxima rentabilidad de un sistema productivo implica repartir los recursos escasos (humanos, de capital, de apoyo público) de forma que se seleccionen las actividades que proporcionan mayores beneficios. No se puede hablar de competitividad ni de reestructuración ante un sistema que se encierra en sí mismo, cuya filosofía económica sólo era quizá justificada en circunstancias pasadas excepcionales. Hoy, el país debe imponerse una tarea de selección —de poda, nos atreveríamos a decir—, sin la

cual el crecimiento puede verse comprometido. No existe en el Plan esta selección. Ni de las industrias que no son rentables, ni de aquellas que sí que pueden serlo y deben ser favorecidas en el futuro. En la concreción del Plan por sectores vuelve a aparecer este trasfondo neoautárquico e intervencionista, que ignora la política industrial moderna.

3. *HACIA UN PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL*

En los comienzos de este capítulo se aludía a la necesidad de una estrategia completa y coherente de desarrollo industrial. ¿Por dónde pasan las coordenadas de esta estrategia? Desde una perspectiva de crecimiento, un enfoque correcto del desarrollo industrial no puede basarse jamás en el sistemático apoyo en los vagones que frenan la marcha de éste. En España hemos heredado algunos sectores, situaciones y condicionamientos que a todas luces aminoran la productividad general del sistema: desde unas materias primas que sitúan fuera de toda competencia a las industrias transformadoras, hasta algunos sectores —muchos de ellos básicos— que viven aún en invernaderos propios del período anterior al Plan de Estabilización.

Esta incómoda herencia es tanto más grave cuanto que nuestro inmediato pasado no nos ha dotado, ni tan sólo en gérmenes, de aquellas industrias y conocimientos que hoy en el mundo desarrollado compensan con creces los efectos negativos de los sectores en crisis. España no

cuenta con tradición en el campo de la electrónica, de la química orgánica, ni en muchos de los sectores de punta a nivel mundial. No cuenta tampoco con una tradición tecnológica, científica, de cuadros empresariales, técnicos, etc., que puedan ser comparados con los de nuestros vecinos europeos.

Partiendo de estas consideraciones, parece lógico sustituir la política actual de sostenimiento a los sectores en decadencia —a través de una reforma sustancial de nuestra estructura industrial—, de tal modo que, en los plazos más breves posibles, pueda la economía española ir situando un número cada vez mayor de sectores progresivos a niveles internacionales de competitividad.

3.1. *La política sectorial*

Un objetivo básico de la política industrial española consiste en jugar correctamente la doble partida entre industrias básicas por una parte e industrias de futuro por otra. Es evidente que cualquier economía nacional no puede sustraerse de la necesidad de contar con una serie de industrias de gran importancia cuantitativa y cualitativa, situadas en cierto sentido en la base de todo el proceso industrial resultante. Estas industrias básicas no han de ser un objetivo en sí mismas; han de ser promovidas en función precisamente de su finalidad: la de actuar como potenciadoras de todo el desarrollo industrial subsiguiente. Se impone, por tanto, definir de alguna manera cuáles son estas industrias básicas, hasta qué límite han de ser apoyadas y, sobre todo, el grado de competitividad que deben alcanzar para adecuar su dimensión al tamaño del mercado disponible. Es especialmente importante en este sentido estudiar el papel que tienen que desempeñar las industrias básicas españolas en función

del Mercado Común concretamente, pero también del resto de la economía mundial.

Es muy posible, por ejemplo, que un planteamiento a escala europea del problema siderúrgico español permita llegar a conclusiones que ni se aferren a un único objetivo de autoabastecimiento ni, por otra parte, admitan como normales la dificultades que en un momento determinado, debido a las condiciones del mercado internacional, habrían de soportar las industrias subsidiarias si dependiesen únicamente de la oferta a nivel internacional. Lo que es cierto para el sector siderúrgico, no lo es probablemente para el sector del carbón, aunque puede serlo con respecto a otros sectores que tradicionalmente se han considerado básicos. Las líneas fundamentales de la política de apoyo a las industrias básicas tendrían que partir en cualquier caso de estos dos principios: Primeramente, debe fomentarse una clarísima conciencia de que una industria básica lo es no en función de sí misma, sino en cuanto facilita el desarrollo industrial en general. Por tanto, con respecto a las ayudas a este tipo de sectores, se tendría que tomar en consideración su rentabilidad global.

En segundo lugar, ha de plantearse todo el problema de la industrialización básica española, no en función de los límites peninsulares, con lo que se incurría seguramente en dificultades muy importantes para conseguir tamaños adecuados, sino en función de la economía europea y, en general, mundial.

Junto a esta definición de las industrias básicas, es imprescindible procurar la industrialización de futuro. Los sectores que se consideren con mayor potencial de expansión y de coordinación a nivel internacional han de ser ayudados. En España, está por hacer un inventario serio de las posibilidades de desarrollo de muchos sectores modernos. A veces, incluso nos sorprende que algunos

de ellos prosperen. El gas natural, la fabricación de algunos componentes electrónicos, ciertos sectores químicos, han obtenido éxitos que son muestra de una latente capacidad empresarial y de tecnología que no puede olvidarse.

En este planteamiento hay que tomar en consideración las dificultades que gravan a la industria básica moderna española: petroquímica, plásticos, fibras sintéticas, etc. Estas dificultades podrían ser sintetizadas en tres puntos: el primero, las escasas dimensiones de las empresas españolas. Esta escasa dimensión no permite, en consecuencia, beneficiarse de las economías de escala que obtienen sus competidoras a nivel mundial. En general, la base de la rentabilidad de estas industrias se obtiene mediante la gran producción. En este sentido, es absolutamente necesario unir a una política industrial esfuerzos cada vez más importantes para abrir los mercados de la industrialización española a zonas cada vez más amplias.

Una segunda dificultad que complica aún más la política sectorial es el coste de la financiación en nuestro país. Normalmente, por ejemplo, la industria petroquímica que se ha desarrollado en los países avanzados lo ha hecho sobre la base de la potencialidad de grandes industrias petrolíferas y químicas que han destinado buena parte de sus recursos a la promoción de la petroquímica. En España estas inversiones se realizan normalmente con cargo al sistema bancario general y muchas veces a costes elevadísimos. La solución a este problema es compleja y no puede provenir de la aplicación de una sola medida concreta. La reforma del sistema financiero, de modo que cumpla con mayor eficacia la función de convertir el dinero a corto plazo en capital a medio y largo plazo, puede ser una ayuda de gran valor para mejorar la situación descrita. Asimismo debe calificarse como muy positiva cualquier medida que tienda a elevar la autofinanciación

y flexibilice las posibilidades de amortización. Por último, la escasez de capitales en nuestro país podría paliarse interesando de forma controlada y operativa al capital exterior.

En cuanto a las inversiones extranjeras hay difuso, en algunos grupos, un recelo, un complejo, de colonialismo financiero. Pero los ministros económicos han puntualizado que tales inversiones son necesarias, si bien han de ser seleccionadas y orientadas de acuerdo con lo indicado en el segundo Plan de Desarrollo.

Finalmente, una tercera dificultad con la que tropieza la industria básica moderna española consiste concretamente en lo tardío de su implantación en España.

Si con respecto a la escasa dimensión de la empresa, se puede sugerir un esfuerzo aperturista importante, si en relación a los problemas financieros se puede reclamar una mayor rentabilidad y eficacia del sistema financiero español así como las aportaciones exteriores, en lo tocante a este último punto —instalación tardía en España— poco se puede hacer ya, sino urgir una acción cada vez más dinámica y decidida para rescatar el tiempo perdido.

3.2. *Las materias primas*

Ya anteriormente hemos señalado como en muchas ocasiones las materias primas, y concretamente su coste y su calidad, influían en cascada sobre la competitividad general de la industria española. En este sentido, un presupuesto básico de cualquier estrategia de desarrollo industrial ha de conseguir el abastecimiento de materias primas y semimanufacturadas en iguales condiciones de precio y de calidad que en Europa. La necesidad que la industria española tiene de poderse proveer de mercancías, ya sea de materias primas, ya de productos semi-

elaborados de primera calidad a precios competitivos, es una urgencia a plazo inmediato.

El acuerdo preferente con el Mercado Común no incluye el carbón ni el acero, productos que han sido exceptuados de la negociación, pertenezcan o no a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Esta exclusión tan difícilmente justificable va en contra de las necesidades y competitividad de la industria transformadora española.

Todo presiona, pues, la necesidad de una provisión idónea para competir. Sin embargo, pese a esta urgencia, sería poco lógico esperar que esta imprescindible actuación de los sectores básicos españoles pueda alcanzarse con rapidez ni con la generalidad también precisa. Queda claro que no preconizamos un desmantelamiento de la industria básica nacional. Es obvio que cualquier proceso de modernización o de reestructuración necesita un tiempo relativamente largo.

Para compensar este desfase en el horizonte temporal, sería conveniente arbitrar algún sistema que mediante subvenciones o ayudas directas no frenase la competitividad de la industria transformadora española de cara al Mercado Común y, en cierto sentido, la colocase en situación de igualdad de oportunidades, evitando que los defectos estructurales de la industria básica española repercutan directamente sobre la competitividad de las industrias transformadoras.

3.3. *Armonización del sistema arancelario*

La armonización arancelaria es una pieza fundamental de cualquier política estructural que quiera emprenderse con respecto a la industria española. Es impensable un crecimiento equilibrado entre los sectores del sistema productivo sin contar con un arancel armónico que su-

ponga un nivel de protección paralelo para todos ellos o aproximadamente proporcional al valor añadido por cada proceso de transformación.

La reforma del arancel debe efectuarse, sin embargo, con extrema prudencia dadas las repercusiones que puede acarrear para la estructura industrial. En el caso español, sería muy deseable contar con unos criterios objetivos que permitieran liberar en lo posible a la operación de las presiones a que indudablemente estaría sometida. El primero de ellos sería la adopción de unos derechos arancelarios paralelos a los que en la confección de los actualmente en vigor se denominaron definitivos. Estos niveles de protección fueron, en su día, fruto de un estudio razonado, y aunque excesivamente elevados, han de considerarse como mucho más armónicos que los llamados «transitorios», que, si bien son los que se aplican en la actualidad, han sufrido tantas modificaciones que los invalidan como base de un arancel equilibrado.

Rebajar por un igual los derechos definitivos hasta alcanzar un nivel de protección medio igual al que actualmente proporcionan los transitorios podría ser un camino para lograr un arancel más armónico.

El otro sistema objetivo aplicable podría consistir en tomar como arancel de partida la «Tarifa Exterior Común» adoptada por la C.E.E. En este caso habría que elevarla hasta alcanzar un nivel medio aproximado al actual.

La consecución de un arancel armónico —o si se quiere, razonablemente armónico— se produciría, de este modo, casi automáticamente. Ello no quiere decir que pueda realizarse de un modo súbito: la época autárquica anterior a 1959 ha tenido enormes consecuencias sobre la estructura industrial creada en los años 40 y una aplicación repentina del nuevo arancel podría tener graves consecuencias. La programación de un número suficiente

de etapas de aproximación al nuevo arancel podría evitar en gran medida estos perjuicios.

3.4. *La dinámica del empleo*

Aunque este tema será abordado con más amplitud en el capítulo siguiente, conviene señalar aquí los efectos negativos, sobre la estructura industrial española, de la rigidez cuantitativa de las plantillas laborales. Es absolutamente necesario que de alguna manera se asegure una perfecta adaptación del factor trabajo a las necesidades concretas de la evolución tecnológica, así como también a los cambios coyunturales. Las sociedades industriales modernas se caracterizan precisamente por este dinamismo, por este flujo de situaciones cambiantes. Es del todo evidente que no resulta justo que una clase social determinada corra con los riesgos de este cambio. Sin embargo, al otro extremo también se puede encontrar una situación injusta y cuyas repercusiones son pagadas a nivel de todo el sistema. Es una exigencia básica el ordenar los medios adecuados para que el factor trabajo en el sistema productivo esté dotado de una elasticidad económica y socialmente equilibrada, garantizando en todo momento un seguro de paro suficiente.

3.5. *Un intenso esfuerzo educativo*

La debida movilidad del factor trabajo requiere además un enfoque eficaz de la formación básica del personal que permita una adaptación a nuevos empleos, una reeducación para los parados y una formación permanente a todos los niveles.

En esta declaración de principios —la necesidad de una política activa de educación y formación profesional— se esconde algunas veces una aparente contradicción. Asistimos en la actualidad a un hecho sintomático: las quejas por la falta de técnicos y la falta en general de profesionales formados en las nuevas tecnologías imperantes en Europa, están bastante generalizadas; a la vez, cada día se asiste con mayor frecuencia a un fenómeno algo corriente en Europa, pero relativamente intensificado en España: la fuga de cerebros. Y se trata de una fuga que no solamente afecta a los cerebros en el sentido más estricto de la palabra, sino también a la mano de obra cualificada. Esta aparente contradicción se debe fundamentalmente a que el sistema industrial español está tan escasamente tecnificado que no demanda algo que objetivamente le es necesario: técnicos y personal formado.

Desde el punto de vista industrial, cualquier esfuerzo educativo importante ha de basarse en los objetivos: la necesidad de la introducción en el sistema productivo de los adelantos tecnológicos y las nuevas formas de organización empresarial, y el incremento de una oferta fluida de técnicos.

3.6. *El tamaño de las empresas*

La industria española trabaja para un mercado de dimensiones muy reducidas. Ello es suficiente para explicar lo menguado del tamaño de sus empresas, que tanto le dificulta competir. Parece que la única política industrial posible para lograr una solución de ese problema demanda una conjunción de esfuerzo para ampliar el tamaño del mercado español. Estos esfuerzos, en direcciones múlti-

ples, comprenden en cierta medida cualquier acción para mejorar la competitividad, según los conocimientos ya citados: una industria básica adecuada, una política arancelaria que no proteja más a las materias primas que a los productos transformados, la posibilidad de materias primas a precios competitivos, una efectiva protección de las industrias exportadoras, etc.

Además de estas medidas de carácter general, no hay que perder de vista la única forma de obtener una ampliación efectiva del mercado a disposición de los industriales españoles, que es, sin lugar a dudas, la integración de España en las corrientes comerciales del mundo desarrollado. Un primer paso en tal sentido es el acuerdo con la Comunidad Económica Europea. Es indudable que la integración de España en Europa ha de producir riesgos importante dada nuestra estructura industrial. Sin embargo, es muy posible que nos hallemos dentro de un círculo vicioso, desde donde sólo puede escaparse con la integración.

Si la competitividad de la industria española se liga al tamaño de las industrias y este tamaño está en función de la amplitud del mercado, como no sea abriendo el mismo mediante la integración a Europa, será muy difícil que afloren los incentivos suficientes para un efectivo cambio en las dimensiones en las industrias españolas.

El crecimiento medio de la industria española se lograría, de una parte, por la concentración y fusión de empresas; por otra, fomentando el establecimiento de nuevas industrias de tamaño adecuado; finalmente, por el crecimiento de las ya existentes. La concentración de las empresas, en sus múltiples y variadas facetas, es una necesidad ineludible. Se trata de iniciar una política impulsora (y en algunos casos imperativa) de concentración. Sin olvidar que según las circunstancias, el factor

tamaño puede compensarse muy fácilmente mediante la especialización y normalización de la producción. También así se requiere una política de tipo activo.

3.7. *Política regional y política industrial*

A lo examinado y propuesto hasta aquí, ha de añadirse que una óptica sectorial exclusiva es un enfoque parcial. Los problemas industriales han de enfocarse también al nivel de una región determinada. El haberlo ignorado ha repercutido muy desfavorablemente sobre todo en los sectores decadentes. Cuando los problemas de estos sectores se abordan sólo desde el punto de vista sectorial no aparece otra solución que la de sostener el sector a cualquier precio. Pero únicamente dentro del marco de una política regional podría plantearse la recalificación de la mano de obra que sobre en un sector en declive. Cuando se aborda la reconversión de un determinado sector, en vez de estudiar las posibilidades de la región donde se ubica esta rama industrial, se coloca a la región en un callejón sin salida y al sector con la única perspectiva de un mantenimiento indefinido de los problemas.

El enfoque regional de la política industrial, aparte de asegurar los efectos favorables de la ayuda a determinados sectores, tendría consecuencias muy beneficiosas sobre la localización racional de los recursos. Dentro de la revisión de las medidas aplicadas en la actualidad sobre política industrial, la regionalización —conectada con el planteamiento de la política de ayuda a sectores concretos— supondría un paso trascendentalmente importante.

En nuestro país, una buena parte de los esfuerzos públicos para mejorar el mosaico regional se centra en

la llamada política de polos. Ésta ha consistido, básicamente, en la concentración de inversiones públicas y la incitación a la localización de inversiones privadas, en algunos puntos de la geografía española. En general, sólo se ha conseguido un florecimiento de las ciudades en que se ubican los polos; pero, a nivel regional, los efectos han sido, hoy por hoy, por lo menos poco satisfactorios. Basta para explicárselo una ojeada de la realidad de las inversiones efectuadas. Éstas quedan hasta ahora muy por debajo de la cota prevista. De los 266.929 millones sólo se han invertido un 40 % : 106.771 millones. El resultado en cuanto a empleo es que de los 459.520 puestos de trabajo calculados sólo se han creado 137.856; un 30 % de lo anunciado. De las obras de infraestructura se ha realizado el 25 % de lo previsto para 1963-1968.

El actual Ministro de Industria está impuesto de la conveniencia de rectificar. Con la proliferación de zonas de preferente localización industrial, ha dicho, no se resolverá la desigualdad provincial de las rentas. Forzar la industrialización allí donde no se dan las condiciones adecuadas, es exponerse a que las factorías que se instalen se vengán abajo al primer golpe de viento de la coyuntura.

He aquí el problema : ¿Se han afrontado realmente los obstáculos de desarrollo de Galicia, Castilla, Aragón o Andalucía y, como parte de la terapéutica, se ha aplicado la medida de un desarrollo polarizado; o bien, inversamente, se espera que la polarización de unas inversiones acabe con estos obstáculos? Por falta de estudios regionales serios la evidencia de algunos obstáculos concretos que se oponen al desarrollo de regiones españolas, y que no son afrontados, hace sospechar que nos encontramos en la segunda alternativa. Nuestro criterio no es contrario, a

priori, a los polos de desarrollo y promoción; al contrario, los consideramos como un instrumento técnico que es un acierto haberlos introducido en el ámbito de la política regional española; pero, para que sean eficaces, hay que insertarlos en un contexto completo de planificación regional. Querriamos que cada región, en general —pero particularmente las deprimidas—, contara con un diagnóstico económico y social de las causas de su retraso, y de sus posibilidades —naturales, institucionales, humanas, etc.— de desarrollo; que tuviese las instituciones oportunas y que, en este contexto, se aplicara una política de polos, si se demostrara necesaria.

Quizá el ejemplo más claro sea Asturias. La región asturiana ha vivido de un recurso natural, el carbón, que progresivamente ha dejado de ser competitivo. La política ante este problema ha consistido, no tanto en plantearse el caso de Asturias —el problema humano de trabajadores sin futuro— como el problema del carbón (del capital invertido en una actividad poco rentable), como si eso tuviera una entidad absoluta. Por lo tanto, se ha apoyado, directa o indirectamente, en una actividad poco competitiva.

El carbón se ha convertido en un pozo de inversiones públicas y de subvenciones a fondo perdido.

Las ventajas de un cambio de punto de mira (en lugar de mirar el mineral, mirar al hombre) son varias. Se respetan las condiciones del mercado, no se grava al resto del sistema económico, se proporcionan perspectivas de solución de los problemas regionales, etc. El único coste es el de la reconversión, que posiblemente se amortice con extrema rapidez, si se consideran los costes actuales del mantenimiento de estas explotaciones.

Todo esto es tanto más válido cuanto, al menos en

el caso de la región asturiana, las posibilidades de reconversión son perfectamente posibles, debido a la calidad de la mano de obra y a las industrias complementarias ya existentes. Mas en el último Plan Nacional de Minería, pendiente de aprobación, se aborda una completa reestructuración del sector hullero asturiano, garantizando las actuales plantillas. Es decir, que se elude la reconversión.

3.8. *La Política regional ante Europa*

Cualquier planteamiento que se haga de la futura política regional debe tener en cuenta la necesidad de situar a la economía española en condiciones de competencia con la Comunidad Económica Europea. La Economía española se dispone a insertarse en este marco y la organización regional que se efectúe debe ser compatible con la nueva situación. Ante este hecho, la política de polos no debería olvidar la necesidad apremiante de robustecer la potencia de las regiones avanzadas, únicas que podrían llegar a tiempo para detener los efectos depresivos que la conexión de la Comunidad Económica Europea pueden transmitir a España.

España cuenta con tres importantes aglomeraciones industriales de talla europea: Barcelona, Madrid y el País Vasco, con un amplio conjunto de metrópolis de magnitud regional y con un sinfín de comarcas con centros urbanos en torno de los cuales giran.

De entre las metrópolis, dos fundamentalmente corren el riesgo de que las ventajas de la concentración exceden a los costes de la aglomeración: Madrid y Barcelona; no tanto por el número absoluto de sus habitantes, sino por la alta densidad en que se ubican.

Barcelona —y la actividad económica que soporta—

está comprimida en el interior de unas murallas, no de piedra y argamasa, sino de escasez de infraestructuras, carreteras y comunicaciones de todo tipo, servicios a la población, polígonos industriales, etc. El caso es que resultaría más rentable para todo el país una peseta invertida para resolver los problemas de una región aglomerada, que la misma cantidad invertida en una zona pobre. Incluso repercutiría concretamente en el desarrollo de esa región.

La organización administrativa, basada en periclitados conceptos napoleónicos, debe adaptarse a la realidad socioeconómica nacional de las metrópolis, comarcas y regiones. Es urgente formular un «*Plan general de ordenación del territorio*». La política industrial por sectores sin una base regional es insuficiente. Pero también la política económica regional quedaría marginada, si no se afronta el organizar con sentido regional la política económica general. Es imprescindible dotar además de organismos con competencia regional tanto en el estudio de los planes, como en su ejecución.

LA POLÍTICA DE EMPLEO

Como se ha considerado en el capítulo precedente, es una grave responsabilidad económica limitarse a promover la producción en no importa qué condiciones. La responsabilidad social de crear empleos sobre una estructura deficiente es muy grave. Ésta es razón suficiente para abordar un tema tan complejo como la Política de Empleo, precisamente entre dos de los principales pilares de nuestro sistema productivo: la Industria y la Agricultura.

Cuando muchos de los implicados se hagan a la idea de que la seguridad en el empleo no consiste en permanecer en puestos de trabajo en empresas marginales o inviables de cara al futuro, sino en disponer de puestos de trabajo en aquéllas que sean competitivas, se habrá dado un paso firme en el desarrollo económico social.

El proporcionar puestos de trabajo en industrias competitivas tiene poco que ver con difundir, con relevantes

honores tipográficos, la creación de puestos de trabajo. Porque una cosa es escribir para su impresión en grandes caracteres la creación, por ejemplo, de cien mil puestos de trabajo, y otra, muy distinta, que éstos se basen en unas sanas condiciones financieras, técnicas y de mercado.

Cierto que se dan circunstancias en que está justificado industrializarse como lo hizo España en la década de los años 40. Pero esta política sólo se justifica en cuanto que es una política forzosa, por un tiempo imprescindible para afrontar la realidad industrial tal cual es. El encasillamiento y sublimación de la política industrial de resistencia tiene poco que ver con la verdadera industrialización moderna.

El despegue de las posiciones autárquicas y de resistencia, para avanzar por la línea de la apertura y la competitividad, plantea, como es obvio y ya hemos señalado, no sólo problemas de selectividad de todo orden, sino cuestiones sociales cuya gravedad es inútil pretender enmascarar.

La industria moderna, por su misma fuerza expansiva y sus rápidos cambios tecnológicos, al ser de naturaleza dinámica y evolutiva, es incompatible con cualquier rigidez o condicionamiento que impida el despegue de las posiciones de resistencia a las de competitividad industrial.

Por consiguiente, hay varios modos de ensayar que el país tenga empleo. Uno, el hasta ahora en vigor, pero que cada vez ofrece más grietas. Otro, que este informe postula, más adecuado, no para una industria estática sino para un sistema económico dinámico.

Debe garantizarse plena equiparación de fuerzas entre el componente social y el económico de la empresa. Ha de cubrir a los trabajadores, en caso de desempleo, con un seguro de paro suficiente y ágil; lo que incluye una formación básica que facilite una posible readaptación pos-

terior a nuevos empleos. Todo esto, ni que decir tiene, no puede alcanzarse sin contar con el tiempo. Lo que aquí se postula es, no la implantación fulminante de una nueva política dinámica de empleo, sino el ponernos decididamente en tal dirección en cuanto que es la realidad o modelo existente en los países que integran la Comunidad Económica Europea.

1. CRITERIOS DOMINANTES HASTA HOY

La acción administrativa ante las transformaciones impuestas por la reconversión industrial, presenta un doble frente en lo que afecta a las relaciones laborales. De un lado, se trata de controlar los despidos, suspensiones o reducciones de plantillas. De otro, proporcionar una variedad de ayudas a los trabajadores desempleados: complementos y prórrogas del subsidio de desempleo, facilitándoles cantidades para que puedan jubilarse anticipadamente, préstamos a las empresas con dificultades transitorias de tesorería para abonar las indemnizaciones de despido, etc. Mientras en el primer caso la Administración desarrolla una actividad de control sobre la empresa, en el segundo se convierte en «soporte de prestaciones». Pasemos a analizar estos dos aspectos.

1.1. *En la tramitación de expedientes*

La Circular de la Dirección General de Empleo núm. 2-1967 sobre los «Criterios para resolución de los expe-

dientes de reconversión y crisis», es la «norma interna» que sirve de directriz a la Administración para aprobar, denegar o modificar las propuestas formuladas por las empresas sobre despidos, suspensiones o reducciones de jornada, y que siguen el trámite del decreto de 26 de enero de 1944 y disposiciones complementarias. De esa extensa y exhaustiva Circular, interesa destacar una afirmación inicial sobre la cual gira todo su contenido: «como regla general en los expedientes que impliquen reducción de plantilla deberá estimarse si razones de productividad y organización del trabajo los justifican, con tal que en su estimación, la actitud de la empresa permita una solución socialmente razonable en defensa de los intereses individuales de cada trabajador afectado». Durante los últimos años los términos «solución socialmente razonable», condicionantes de la aprobación de los expedientes, fueron con frecuencia objeto de tensiones entre las empresas y la Administración, tensiones en las que —naturalmente— las primeras se encontraban en situación desfavorable. Estas tensiones han cedido un tanto, pero no en demasía, porque es difícil que la apreciación de tal «solución socialmente razonable» se reduzca a términos objetivos por la Administración que decide al margen de las dificultades reales de las empresas y ante su exceso de personal.

Se trata —muy probablemente— del punto crítico de nuestra política de protección laboral contra el desempleo, necesitando de una revisión urgente y justa porque compromete de manera grave la reestructuración y reconversión industrial.

La Comisión Permanente del Consejo Nacional de Empresarios, oportunamente hacía una exposición escueta y severa del problema: «La producción debe aumentarse al mismo tiempo que se eleva la productividad. Para alcanzar esta meta ha de mejorar el grado técnico de las

empresas con el aumento de la inversión, lo que trae como efecto inevitable la acomodación de las plantillas... Es preciso impedir que la lentitud o la incomprensión agraven situaciones que afectarían desfavorablemente tanto a los empresarios como a los trabajadores.» En verdad, en este año nuevo el problema continúa planteado en sus mismos términos.

1.2. Protección al trabajo y readaptación profesional

Hemos de destacar que la entrada en funcionamiento de los planes de inversión del Fondo Nacional de Protección al Trabajo ha supuesto la apertura hacia una fase más fecunda y realista de la política de empleo. Tales programas quieren servir también a una nueva política de ayuda activa a la reconversión industrial, aunque de momento sus proyecciones tengan un alcance muy limitado.

En efecto, de los 2.800 millones de pesetas invertidos por el Fondo en 1967, aproximadamente 1.008 millones se dedicaron a la reconversión de industrias y crisis de trabajo. Esta cantidad tuvo un sensible incremento en 1968, período en el cual los recursos totales del Fondo ascendieron a 4.108 millones de pesetas, dedicándose a la atención de situaciones de desempleo 1.930 millones. En 1969, el presupuesto total del VIII Plan de Inversiones del F.N.P.T. fue de 2.329 millones de pesetas aproximadamente, cantidad que se incrementó en el Plan Complementario en 1.422 millones de pesetas, dedicándose a la ayuda de los trabajadores afectados por reconversión y crisis en total, 1.720 millones. Finalmente, por lo que respecta al año en curso, en el IX Plan de Inversiones los recursos del Fondo han aumentado muy sensiblemente: 5.278 millones de pesetas, destinándose la cantidad de 2.194 millones, aproximadamente, a reconversión y crisis, si bien

algo más de 727 millones se aplicará al «reintegro de anticipos a trabajadores españoles en Gibraltar».

1.3. *Política activa de empleo*

En la fase de modernización en que se halla empeñada buena parte de los sectores industriales españoles, se seguirán planteando necesidades de reestructuración del potencial de mano de obra. Es muy deseable que sea el Poder Público quien se plantee, desde una postura activa, la movilidad profesional entre los sectores y su recualificación, no descargando sobre las empresas el peso de una aparente estabilidad en el empleo, que repercutiría, en el mejor de los casos, como freno de su ritmo de crecimiento o incremento de los niveles salariales.

En esta línea de realismo se pueden observar las líneas directrices del II Plan, al tratar de la política de Empleo: No se vacila en reconocer y aconsejar, «desde el punto de vista del interés general, facilitar la flexibilidad de las plantillas, resolviendo con celeridad y realismo los expedientes que se presenten». La razón que justifica este cambio de acento aparece con claridad: «Ha de tenerse en cuenta que hacer posible la creación de empresas sólidas, que son las que pueden asegurar a largo plazo un empleo estable, es una exigencia ineludible en los momentos actuales, siempre que se garanticen los derechos de los trabajadores».

Con todo, cabe preguntarse: ¿Permanece tan firme y clara esta idea en la realidad?

Según las cifras facilitadas por la Dirección General de Trabajo, los expedientes de crisis en 1968 fueron 2.521 (102 menos que en 1967), que se distribuyeron de la siguiente forma: 1598 de despido, 593 de suspensiones, 310

de reducción de jornada y 20 rechazados. Esta cifra, sin embargo, no es en sí misma indicativa de que exista una mayor flexibilidad administrativa en la decisión de los expedientes de despido por crisis. Es suficiente tomar razón de las reducciones de jornada autorizadas que pudieron ser en su origen solicitudes de despido, modificadas así por la propia Autoridad laboral con respecto a lo solicitado por la empresa. Además, en bastantes ocasiones, las empresas desisten, en principio, de instruir los expedientes —teniendo necesidad de reducir el personal—, en evitación del abono de las indemnizaciones.

Según la fuente precisada, de los 2.521 expedientes de crisis resueltos, resultaron afectados 66.538 trabajadores, cifra de la que hay que sustraer los supuestos de reducción de jornada porque no se produce desempleo. Pues bien, esta cifra representa poco más de la tercera parte del promedio mensual de paro registrado en 1968; 181.600 trabajadores (142.091 a final de 1969; 174.024 en 30 de abril del presente año).

1.4. *Un ejemplo: la industria textil algodonera*

Especial mención, en la puesta en práctica de esta renovada política protectora del empleo, merece el Decreto sobre reestructuración de la industria textil algodonera aprobado el 10 de julio de 1969. Su gestión se inició hace años con la elaboración de unas bases por las representaciones social y económica del Sindicato Nacional Textil; fueron punto de partida del Plan de Reestructuración que, como anteproyecto de Decreto, elaborará meses más tarde la Comisión Interministerial creada en 18 de octubre de 1968.

La disposición mencionada rompe con una línea uni-

forme y absoluta de protección y estabilidad en el puesto del trabajo. Impulsa la movilidad de la mano de obra para acelerar el cambio estructural, al tiempo que se arbitran las medidas protectoras para que los trabajadores sobrantes cuenten con indemnizaciones de despido y prestaciones de desempleo próximas a los ingresos reales que venían percibiendo.

Los trabajadores del sector textil algodonero que pasen a la situación de desempleo por causa de la reestructuración de dicho sector, percibirán en el primer año del orden del noventa por ciento de su salario.

El plan de reestructuración textil, establecido por decreto de julio de 1969, supone una importante experiencia en el sentido de proporcionar un nuevo enfoque a la política de empleo, de manera que facilite las reestructuraciones sectoriales necesarias. Comprenden la confección del censo de industrias textiles algodoneras, el establecimiento de un recargo sobre las cuotas de la Seguridad Social, a satisfacer por las empresas del ramo; el desarrollo de la política de empleo a seguir en dicha reestructuración y, por último, las medidas de tipo laboral que se establecen en beneficio de los trabajadores y de las empresas que se acojan al Plan.

La reestructuración del sector textil algodonero se financia, aproximadamente a partes iguales, por el sector público y el sector privado.

Con independencia de la indemnización que por el cese de la empresa perciba el trabajador, éste recibirá un subsidio equivalente al cien por cien de la base de cotización complementada, hasta alcanzar el cien por cien del salario que el Convenio vigente fija para la actividad normal.

2. EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

2.1. *Algunos aspectos básicos*

La actual legislación otorga, en cierto sentido, una propiedad del lugar de trabajo al trabajador. Esto es inadecuado para resolver los problemas con los que tropiezan algunos sectores en crisis, los problemas de reconversión de ciertas regiones y, finalmente, los problemas que genera el crecimiento tecnológico en cuanto significa una sustitución de trabajo por capital.

A menudo se ha dicho que bastaría la creación de un eficaz seguro de desempleo para permitir una mayor libertad en la elección del tamaño de la plantilla y su variación de acuerdo con las circunstancias que determina la coyuntura y el crecimiento económico; pero esta opinión se sitúa a un nivel que no toma en consideración los reales problemas de fondo.

En el actual marco legal no es posible arbitrar algún sistema que haga recaer la responsabilidad de la eliminación de lugares de trabajo de forma equitativa: la liber-

tad de despido no vendría compensada por ninguna forma de control social de la función empresarial.

Hoy, en Europa, se discute ampliamente el tema de la reforma de la empresa y la intervención de todos los elementos de la empresa en su gestión. Las líneas generales de esta reforma, cuyo estudio es urgente en nuestro país, tendrían que fundamentarse en algunos axiomas básicos. Hay que considerar la función empresarial como inseparable de una objetiva responsabilidad social.

Es necesaria una efectiva participación en la gestión de la empresa de los trabajadores que la forman. Esto exige, desde conceder una auténtica operatividad a los representantes obreros, hasta crear las posibilidades, a nivel sindical o extrasindical, de que éstos se asesoren técnicamente.

En resumen, exige crear el marco legal que permita un real equilibrio entre los factores de producción, en una situación verdaderamente paritaria.

Es evidente, que las más de las veces las situaciones de conflicto y crisis se deben a causas previsibles y que pueden afrontarse con tiempo. Por ello, la Administración tendría que programar, para cada sector en concreto y a un plazo medio, las posibles necesidades de reconversión y adaptación de plantillas, y arbitrar con los empresarios que desearan seguir tales directrices, acciones concertadas y programas de reestructuración.

Una solución «socialmente razonable» no puede exigirse a la empresa cuando se encuentra en una situación crítica que le impide mantener en sus puestos de trabajo a una parte del personal. Es el sistema productivo, de acuerdo con la Administración, el que debe proporcionar los medios para remediar las situaciones de desempleo ineludibles en una sociedad económica en continua transformación que renuncie al subempleo. Con ello se quiere

expresar que las indemnizaciones en los casos de despidos por crisis pueden —y deben— disminuir muy sensiblemente si se igualan las prestaciones de desempleo a los salarios reales y se promueven —de forma articulada— acciones adecuadas en los campos de la formación profesional y de la readaptación a los nuevos empleos de los sectores en progreso.

El II Plan señala en este punto una solución que responde a una línea nueva de protección del empleo. En efecto, la propuesta de crear «fondos sectoriales para hacer frente a las indemnizaciones por los despidos autorizados por el Ministerio de Trabajo», mejora en mucho la situación en la cual sólo la empresa —en reestructuración o crisis— ha de hacer frente, con la eventual ayuda del F.N.P.T., a tales indemnizaciones. Pero ello sería una solución si —a renglón seguido— se considerara la posibilidad de que la Administración atemperara a las posibilidades de los sectores en regresión la cuantía de tales indemnizaciones. Se afirma —en sentido muy diferente— un riguroso principio: concretamente, «el equilibrio financiero de cada fondo sectorial será el criterio que determine la cuantía de las aportaciones necesarias empresariales». De actualizarse así esta directriz en un futuro, los sectores en transformación —o en fase regresiva— serán los que soporten un mayor gravamen por su progreso o subsistencia respectivamente.

Es posible que, en su desarrollo futuro, responda a estas renovadas perspectivas de reforma el párrafo que sobre política del empleo se contiene en el artículo 11 de la Ley 1/19/69, de 11 de febrero, que aprueba el II Plan de Desarrollo. Por la Ponencia de la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno, se añaden al proyecto de ley como objetivos concretos, que se apuntan en el n.º 3, los siguientes:

«Para mantener el pleno empleo: a) se garantizará la efectividad del derecho al trabajo, libremente elegido, reconocido por las Leyes Fundamentales; b) se intensificarán las acciones de *orientación y formación profesional* coordinándolas debidamente con la política de empleo; c) se adoptarán las medidas adecuadas para facilitar la colocación de los trabajadores de edad madura; d) se procederá a la ordenación y asistencia a los movimientos migratorios interiores y exteriores; e) se vigorizarán los servicios de *colocación* obrera dotándolos de medios adecuados con las ayudas estatales precisas... (...)»

2.2. Recomendaciones concretas

2.2.1. El «derecho al trabajo»

La incógnita fundamental que se plantea en el nuevo período que se abre es la de adivinar de qué modo se va a garantizar de manera concreta el *derecho al trabajo* que, por supuesto, no está en contradicción con la necesaria movilidad profesional, mediante la articulación de los correspondientes resortes. La declaración de principio no incluye nada explícito respecto a si en el nuevo período de desarrollo programado se hará cargo el Estado de proporcionar la atención adecuada y suficiente a las situaciones de desempleo originadas por el cese o reducciones de personal de las empresas.

Se advierte la ausencia de proposiciones claramente expresadas para afrontar estos temas de manera nueva (pues nuevos son los problemas que se plantean y que, por tanto, no pueden resolverse con instrumentos cadu-

cos) y cualitativamente superior. Escaso interés parece despertar la puesta en práctica de instrumentos necesarios para afrontar unas tareas que ya hoy son de gran urgencia: estadísticas completas y veraces, prospección de los empleos disponibles con una organización regional y con una estrecha comunicación dentro del área, que facilite el conocimiento del paro con exactitud, así como las demandas de empleo, planificación de la reconversión de los sectores que la necesiten (acompañada de la readaptación profesional y de la consiguiente creación de nuevos puestos de trabajo), orientación profesional adecuada a la juventud, servicios bien equipados para acoger e informar a los trabajadores parados sobre las ofertas de trabajo para su eventual readaptación profesional, oficinas de colocación especializadas por profesiones (en los grandes núcleos urbanos), escuelas de formación profesional en número y calidad suficiente, un subsidio de desempleo decoroso, etc.

2.2.2. *Los servicios de empleo*

Al tratar de la política de empleo, el II Plan de Desarrollo apunta algunos remedios diferentes. *Pero falta un clima en torno a lo perentorio de las soluciones*, y también el estímulo oficial para el estudio y programación precisa y adecuada de los mismos. La acción administrativa en este terreno parece que debería redoblar sus esfuerzos para conseguir con urgencia unos remedios de más amplio alcance que la escueta atención con subsidios a la población en desempleo. Todo lo cual requiere, como punto de partida, la dedicación a estos problemas de mayores recursos económicos y de una cualificada dosis de imaginación política creadora.

Es conocido que los servicios de empleo, tanto los sindicales como los dependientes del Ministerio de Trabajo, son, en la práctica, insuficientes. A título de ejemplo comparativo, he aquí el número de agentes de colocación por cada cien mil habitantes en diversos países: Alemania, 69; Austria, 47; Bélgica, 24; Francia, 8; Noruega, 38; Países Bajos, 23; Reino Unido, 35; España, 3,49. El índice medio general en los citados países, incluido España, es de 33 agentes de colocación por cada cien mil habitantes. Parece evidente que estamos muy lejos de un planteamiento del tema en términos de eficacia por parte de la Administración.

2.2.3. *Sindicalismo operativo*

En un sistema de economía privada los obreros y los representantes del capital son protagonistas fundamentales. También es cierto que cuando existe un carácter dominante de la Administración en la toma de decisiones básicas, quedan falseados los principios de la contratación colectiva. Lo cual abona los requerimientos de una organización democrática de trabajadores y empresarios a nivel de empresa, de sectores económicos, regional y, finalmente, a nivel nacional; principio que no solamente tiene una justificación de tipo ideológico: es, también, el único sistema de conseguir un efectivo diálogo entre factores de la producción, que sea significativo y conduzca a resultados prácticos. Así, un segundo aspecto fundamental de la nueva política laboral debe ser precisamente el principio de autonomía, tanto del mundo sindical obrero como del patronal.

Cualquier otro tipo de organización sitúa el diálogo entre estos dos mundos en un terreno poco operativo, en

el sentido de que cualquier negociación podría carecer de significado, tanto en virtud de la falta de representatividad de los negociadores, como por estar sometidos al albur de decisiones ajenas a la propia negociación.

Entre estos medios se incluye en el mundo occidental la posibilidad por parte de los trabajadores de que muestren su disconformidad con las condiciones laborales mediante la huelga. Este debe ser, sin embargo, el último recurso en apoyo de sus reivindicaciones. Paralelamente, los empresarios pueden en circunstancias extremas cerrar las fábricas o empresas.

Estos recursos límite —huelga y lock-out— vienen precedidos, normalmente, por una serie de condicionantes, acciones mediadoras, etc., a fin de evitar tan graves decisiones.

Convendría, pues, en España aproximarse a Europa legalizando y regulando debidamente la huelga laboral y el cierre patronal.

Es evidente que conviene en todo caso no sólo regular las negociaciones laborales sino crear además un ambiente laboral que permita llegar a acuerdos sin necesidad de emplear tales recursos.

3. FORMACIÓN PROFESIONAL

A pesar de lo dicho en torno a la protección al trabajo y la readaptación profesional al comentar el IX Plan de Inversiones del F.N.P.T., es patente, sin embargo, que los incrementos realizados en el mismo son cualitativamente insignificantes, si se pretende impulsar desde la Administración una política de reconversión y atender cumplidamente a los trabajadores en desempleo.

No sólo en los casos de crisis y reconversiones, sino en general, para atender cumplidamente las posibilidades de movilidad profesional, el papel de la formación profesional aparece cada día como más fundamental. El informe de la O.C.D.E. publicado en 1965 sobre enseñanza y desarrollo dedicado a España, expresaba que, «para modernizar la industria, la agricultura y los transportes, y ponerlos al nivel de competir con los otros países, no solamente es preciso adoptar nuevas técnicas, es necesario disponer de una mano de obra cualificada, capaz de aplicar estas técnicas y obtener el mayor provecho».

Frente al aumento de las necesidades de la mano de

lo cual lleva a la administración a evitar por vía de imperativa la aparición del paro, aferrándose a una concepción de la estabilidad en el empleo incompatible con una sana y dinámica política económica.

El mismo procedimiento de despidos por crisis es un mecanismo desgastado en el actual sistema de relaciones laborales del país. Tenía su razón de existir en el momento en que estableció (26 de enero de 1944), al inscribirse en el contexto de una economía autárquica en la cual los salarios se fijaban uniformemente por la Administración y la competencia era menor (en el interior quedaba reducida a límites más estrechos). Desde 1958 estos supuestos han desaparecido, al pasarse a una economía liberalizada y a la fijación de retribuciones mediante la contratación colectiva (sin topes máximos hasta 1968).

Es justificable que el coste económico de la reconversión pese sobre el empresario, así como una parte del «coste social», pero no la mayor parte de este último. Es el Estado, mediante la Seguridad Social, quien debe aliviar las consecuencias del desempleo y procurar a los trabajadores una readaptación para nuevos puestos de trabajo si no es previsible el reempleo con la misma calificación que ostentaba. No se puede esperar que en un proceso de crecimiento económico, que comporta nuevas necesidades y cambios importantes, se produzca fácilmente un ajuste espontáneo entre las necesidades de mano de obra, tanto cuantitativamente como cualitativamente consideradas, y la oferta disponible. Se han de prever los medios oportunos para suavizar estos desajustes.

También se ha de velar por los problemas que crean regiones que han de reconvertir su actividad económica. Igualmente se han de prever los movimientos migratorios de la agricultura a la industria y los servicios de forma que se produzcan en condiciones humanas aceptables, no

sólo desde el punto de vista de los inmigrantes, sino de las regiones que pierdan población. Finalmente, se ha de lograr retener en el país a todos aquellos que por su formación puedan contribuir más a la mejora de las condiciones de vida y al crecimiento económico.

La política de empleo, complemento de la política industrial, viene hostigada también por la política agraria. Durante muchos años, anteriores a los que abarca este diagnóstico de una industria en trance de apertura a la economía de mercado libre, la agricultura ha sido el primer sumando de la hacienda del país. Pero ha sido un sumando costoso en exceso, por rutinas y prejuicios sociales, así como por falta de una industrialización correctora de pesados excedentes y coadyuvante en la normalización de los productos del agro. Una abrumadora literatura de tópicos ha interpuesto sus espejismos. Pero la realidad ha concluido imponiéndose dramáticamente con sus interminables caravanas de peones agrícolas hacia los centros industriales, donde, desarraigados de su terruño quedan largo tiempo marginados de la sociedad manufacturera. Esta situación exige hallar soluciones a nuestra anacrónica agricultura. Por ello, este informe no puede menos de completarse con el siguiente capítulo sobre Política Agrícola.

LA POLÍTICA AGRÍCOLA

Una política agraria digna de tal título debe proponerse, ante todo, la obtención de productos baratos, en cantidad y calidad adecuados a las necesidades del consumo. De ella depende el coste de la vida y, consecuentemente, el poder adquisitivo de los salarios, los costes industriales y, en última instancia, la competitividad en el exterior. Es más: En ése, ante todo, se incluye indeclinablemente, unido como las caras de una misma moneda, el asegurar a los agricultores y ganaderos niveles de vida comparables a los que pueden deparar la ciudad y las actividades propias de ella. Se cumplirá así un deber de justicia social, omitido hasta el presente, con lo que por añadidura se tendrá la equitativa correspondencia de que el campo, morada hasta ahora inhóspita de una cuarta parte de los españoles, será un mercado sólido para la industria y los servicios.

Se impone, pues, una política agraria con visión de futuro promotor de productos con buenas perspectivas de mercados en el extranjero, por ser deficitarios los paí-

ses europeos. En cuanto al consumo nacional debería procurar cubrirse el de los varios productos en cuya obtención España está particularmente bien dotada. Y, aun en estos casos, quizás convendría no buscar el cien por cien de cobertura, sino algo menos, pues siempre resultará menos gravoso importar eventualmente, en casos extremos, parte del consumo de productos con un mercado mundial ampliamente cubierto y, por lo tanto, con precios muy bajos, que exportar unos excedentes de los mismos productos que se producirían en el intento de asegurar el autoabastecimiento completo. Una política de producciones agrarias es muy delicada. Además de tener la necesaria flexibilidad debe plantearse globalmente para todo el sector agrario y en sus grandes líneas —en especial, por lo que se refiere al comercio exterior— debe estar coordinada estrechamente con la política general de producción.

Pero la realidad es que al entrar en vigor el tratado preferencial con la Comunidad Económica Europea, la agricultura española no ha podido aún sacudirse las ligaduras de la autarquía como ya hemos visto que, al menos en parte, lo está consiguiendo la industria. Consecuencias de esa férrea autarquía agraria son los costes elevados, las bajas calidades, el cultivo de tierras marginales, el sostenimiento de empresas inviables, etc., que exigen un elevado nivel de proteccionismo que acaba eliminando todos los factores estimulantes de una nueva evolución progresiva. La racionalidad del mercado —con todos sus defectos y virtudes— es sustituida por una racionalidad, fruto de las condiciones artificiales con que, poco a poco, debe irse envolviendo al sector que se pretende que sea autosuficiente. Así las estructuras productivas van quedando desplazadas y cada vez exigen más ayudas y protección para ir subsistiendo. Al final, el atraso del sector es tan consi-

derable que la política autárquica se convierte en una política de sostenimiento del sector.

Otro resultado oneroso, con el que ha de contarse por fuerza, es que tantos años de autarquía han provocado la aparición de muchos intereses creados y de malos hábitos; también lo es que si debe replantearse la política estructural seguida hasta el presente, ello no será posible si al mismo tiempo no se acaba con la política autárquica que permite la pervivencia de tantas explotaciones que serían inviables en circunstancias normales.

Entretanto, el campo, encorsetado por las tradiciones anquilosadas y una política conservadora, ve aumentar año tras año su retraso relativo respecto a la industria y los servicios. Se atribuye esto a la práctica inexistencia de empresas agrarias; pero al analizar el hecho se advierte que no es posible la figura del empresario en explotaciones cuyo minúsculo tamaño condena toda gestión económica racional al puro trabajo de pervivencia. En otro extremo, en las de gran tamaño, se obtienen rentas diferenciales sin grandes preocupaciones. Se acostumbra a cargar en la cuenta de los intermediarios la existencia, al mismo tiempo, de precios altos para el consumidor y bajos para el productor, porque se olvida con frecuencia que la pequeñez y la multiplicidad de los productos abonan y hasta exigen estos largos y complicados circuitos de distribución con todos sus numerosos defectos.

La falta de mecanización es también otro pasivo al que se achacan los males de nuestro sector agrario. Pero la mecanización de un gran número de pequeñas explotaciones agrícolas y ganaderas es totalmente utópica dada su nula capacidad de capitalización —la mayoría de ellas si contabilizaran los jornales familiares registrarían pura pérdida— y porque muchos no pueden ni financiar el mantenimiento de la maquinaria, dada la dimensión insu-

ficiente de la explotación. En cuanto a los latifundios, retrasan, tanto como pueden, su modernización, aprovechándose de la mano de obra barata y de los cultivos con precios garantizados por el Estado y alineados sobre los costes de las explotaciones marginales.

Esta situación repercute sobre la economía nacional y se constituye en un poderoso obstáculo al desarrollo económico y social del conjunto español. Un sector agrario desfasado y superprotegido implica la obtención de productos caros y de baja calidad, con una comercialización e industrialización encarecidas; bajo nivel de renta en las zonas agrarias y un mercado real reducido para los productos industriales y los servicios, oferta poco elástica con peligro de constantes desequilibrios entre oferta y demanda; reducción relativa de la capacidad exportadora y, en contrapartida, aumento de las necesidades de efectuar importaciones de cereales transformables en carne, semillas oleaginosas, etc.; a la vez paradójicamente se consiguen producciones excedentarias, especialmente de trigo, con la consiguiente gravosa tarea de financiar stocks y primar exportaciones. El resultado de tantos números rojos en estas partidas es un elevado y persistente déficit en la balanza comercial agraria, tanto más incoherente cuanto que España no deja de tener fama, justificada, por las calidades y singularidades de no pocas de sus producciones agrícolas.

Cualquiera que sea el punto de ataque de los numerosos problemas que aquejan al sector agrario español, el análisis conduce a la causa primera común a todos ellos: la defectuosa estructura de la propiedad y de las dimensiones de las explotaciones agrarias.

Aunque ello represente incidir sobre un tópico, caro a todos los analistas del sector agrario español —entre los cuales se cuentan los autores del II Plan de Desarrollo—,

no puede dejar de afirmarse que esta deficiente estructura es la más pesada e incómoda herencia que arrastra, y condiciona, la política agraria española desde hace varias generaciones.

Sin desconocer las sensibles diferencias existentes a este respecto entre las regiones españolas, cuyo detalle obligaría a un tratamiento por separado, es innegable que el problema general del campo español es un problema estructural. Mientras no se afronte la reconversión de las pequeñas y grandes explotaciones —sean agrícolas o ganaderas— en explotaciones de dimensiones técnica y económicamente viables que faciliten, junto con la necesaria reestructuración jurídica, la aparición de verdaderas empresas, todo cuanto se haga en materia de ordenación de productos y en política de rentas vendrá falseado por la inadecuación de las estructuras productivas. El resultado final será el mantenimiento de una situación de crisis latente en el sector agrario y el atraso de este sector representa el subdesarrollo de extensas zonas del país con los consecuentes desequilibrios regionales.

1. *LAS GRANDES LÍNEAS*

El gran número de Leyes agrarias promulgadas últimamente (Ley del F.O.R.P.P.A.) —Fondo de Ordenación de Productos y Precios Agrarios—, leyes sobre Ordenación Rural y tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización, regulación de beneficios fiscales de las sociedades agrarias, y de planificaciones en el sector primario (proyecto de trasvase Tajo-Segura, junto a los planes de inversión previstos en el II Plan de Desarrollo), en manera alguna rectifican nuestra opinión de la inexistencia de una auténtica política agraria. A la acusada falta de renovación estructural, en aras de la inexorable autarquía, se une el desprecio casi absoluto de los cultivos de secano, un fetichismo del regadío que lleva a identificar desarrollo con nuevos regadíos y una aceptación implícita del retraso del sector agrario. Como no hay mal que por bien no venga, hace posible que se perpetúe una histórica situación de privilegio: la de los grandes propietarios latifundistas. Aunque su hasta ahora inconvencible posición no ha tenido más remedio que afrontar algo más di-

solvente e increíble que cualquier revolución social: el peligro derivado de la propia dinámica del desarrollo económico y contra el cual no caben contrarrevoluciones. En efecto, el desarrollo experimentado por la economía española a lo largo del actual decenio tiende a vaciar el campo de la mano de obra excedentaria aprovechada para una política de trabajo barato; se hace cada vez más insostenible el retraso del sector agrario por la presión que representa sobre la balanza y la Hacienda Pública.

Frenar estas fuerzas internas representaría detener el ritmo del desarrollo general, cosa que si bien puede ser factible a corto plazo, se manifiesta mucho más difícil, por no decir imposible, a largo plazo.

Ante este planteamiento, se comprende que el Ministerio de Agricultura se preocupe de mantener la situación entre límites bien precisos: facilitar la reestructuración en la medida en que no hacerlo significaría una grave situación para el sistema, pero no hasta tal punto que se pierda el útil papel que hoy representan las explotaciones marginales como pretexto para un proteccionismo a ultranza que, en definitiva, favorece a los grandes propietarios. Mas incluso las últimas manifestaciones oficiales avisan de que esto es cada vez más insostenible.

Los dos pilares de la pacata reestructuración hasta ahora vigente han sido el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio de Concentración Parcelaria y de Orientación Rural. Las modificaciones sufridas por ambas Instituciones en 1968 son relativamente marginales —sobre todo por lo que se refiere a la primera de ellas— y no eran para esperar grandes cambios en la línea general seguida hasta el presente. Frente a la gravedad del problema planteado por las dimensiones de las explotaciones agrícolas españolas y su extrema polarización, la política seguida hasta el presente poco ha resuelto económica y so-

cialmente. El 64,5 % de las explotaciones con tierras tienen una superficie menor de 5 hectáreas. Sólo el 1,8 % tienen más de 100 hectáreas. Mientras que las primeras disponen escasamente del 8 % de la superficie total, las segundas tienen más del 50 %. De un total de 39 millones de parcelas, casi 35 millones tienen menos de una hectárea; el resultado de que la superficie media de parcela es de 1,15 hectáreas y el promedio español es de 13,6 parcelas por explotación.

2. *LA ORDENACIÓN RURAL*

La modestia de los resultados alcanzados por la Ley de Concentración Parcelaria y la continua degradación de las concentraciones sociales en los medios rurales con predominio del minifundio llevaron, en enero de 1964, a complementar los trabajos de concentración parcelaria con la llamada «política de ordenación rural».

La Ley de este título «regula y fomenta la compra y la redistribución de tierras, señala una nueva orientación a la concentración parcelaria, autoriza con la necesaria garantía la incorporación del Patrimonio Municipal al proceso de reestructuración de las explotaciones y estimula las agrupaciones de agricultores para la explotación en común...».

Pero un examen cuidadoso de la aplicación práctica de esta nueva Ley nos demuestra que ha servido para poco. Así, por ejemplo, durante 1968 fueron seis las comarcas sujetas a tan flamante ordenación (en 1969 han sido 7 más). Las explotaciones agrarias cuya constitu-

ción, mejora y conservación debía fomentarse, eran las capaces de alcanzar una producción final agraria comprendida entre un mínimo que oscila entre 300 mil pesetas y 400 mil pesetas y un máximo entre 750 mil y un millón de pesetas. Los mínimos de las aprobadas en 1969 han sido de 300/400 mil pesetas y los máximos de 1/1.200.000, salvo para las explotaciones de ganadería extensiva, que alcanza a 1.500.000 pesetas. Para hacerse una idea de lo que estas explotaciones representarían en otros sectores económicos basta decir que son comparables a una empresa industrial cuya producción anual estuviera comprendida entre 300 mil y un millón de pesetas, o bien en un comercio cuyo volumen diario de ventas estuviera situado entre mil y tres mil trescientas pesetas. En el primer caso se trataría de un pequeño taller artesano y en el segundo de una tienda familiar.

Las agrupaciones de empresas, en las comarcas de ordenación rural, han de organizarse en cooperativa, Grupo Sindical de Cooperación, Agrupación Sindical o cualquiera de las formas de sociedad civil o mercantil, cuyo objeto sea la explotación conjunta de tierras o ganados. La Ley les concede las mismas ventajas que a las personas individuales, siempre que, entre otras, concurra la circunstancia de «que ninguna de las explotaciones aportadas a la agrupación rebase el máximo establecido en el Decreto, a menos que el conjunto de las que lo rebasen no superen el 50 % de las aportaciones totales y que la superficie de la agrupación resultante alcance, por lo menos, el 80 % del término Municipal». Esta limitación unida a las escasas facilidades que en la práctica ofrece toda la legislación actual sobre las diversas formas de la actividad agraria de grupo, a la falta de estímulos o incentivos directos y a la poca inclinación existente a renunciar a la independencia individual, llevan a

pensar que la vía asociacionista no tendrá muchos seguidores.

«Grosso modo», las explotaciones necesitadas de ordenación rural, todas las inferiores a 50 Ha., suman una superficie total de 16 millones de hectáreas. El II Plan de Desarrollo prevé la ordenación rural en el cuatrienio 1968-1971, de 500.000 Ha. anuales. O sea, dos millones en caso de cumplirse lo previsto. A este ritmo, hasta el final del XI Plan de Desarrollo, en el año 1999, o sea, al borde del siglo XXI, no se habrá dado fin a esta ordenación, cuyos límites serán entonces mucho más raquíticos de lo que su modestia actual presenta, en realidad sólo válida para un respiro momentáneo a unas explotaciones condenadas, a la larga, a desaparecer.

3. LA POLÍTICA COLONIZADORA

La Ley de 27 de julio de 1968, sobre el régimen de tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización, se reafirma en el criterio de mantener la explotación familiar como elemento básico de la estructura a organizar en las zonas de actuación del Instituto, entendiéndose como tal aquella que tenga una dimensión que permita un nivel de vida decoroso y digno a una familia laboral que cuente con dos unidades permanentes de trabajo. La adopción de explotaciones familiares como unidad base de la estructura productiva agraria no es patrimonio exclusivo del I.N.C. Un Ministro de Agricultura manifestó repetidamente que las explotaciones familiares deberán seguir siendo las empresas básicas para el desarrollo del campo español. De la eficacia de esta política del I.N.C. hablan sus resultados: En veintitrés años de actuación, 1939-1962, el número de asentados daba un total de 45.299 colonos. La exigüidad de estas cifras corre parejas, pues, con las de ordenación rural.

En el aspecto social, la labor del I.N.C. se ha llegado a

traducir en un aumento de tierras de regadío pertenecientes a grandes propietarios de las zonas de colonización que, al mismo tiempo, se ha asegurado una oferta de mano de obra que comenzaba a flaquear debido a la emigración. Los lotes de colonización son insuficientes en superficie para asegurar un adecuado nivel de ingresos para la familia del colono. Éstos o sus hijos se ven, pues, forzados a emigrar como ocurre en las zonas de los planes de Badajoz y Jaén; a tomar parcelas de las grandes fincas vecinas, en arriendo, o a trabajar en ellas como obreros eventuales.

En el aspecto económico, las explotaciones familiares creadas, aun siendo en su mayoría de regadío, no permiten una adecuada mecanización debido a su reducido tamaño, con lo cual los rendimientos son bajos y los costes altos. Al mismo tiempo, la falta de circuitos comerciales y la escasa capacitación agraria ha forzado a que los cultivos en estas zonas se orientaran, predominantemente, hacia productos que gozan de la protección oficial (trigo, algodón, arroz, tabaco, etc.), despreciando las posibilidades ofrecidas por otros productos en conjunto más interesantes (hortofrutícolas, cereales, pienso, forrajes, etc.). Como, por su parte, las grandes propiedades de las zonas de colonización han seguido una política parecida, aunque por razones distintas, todo ello ha tendido a agravar el desequilibrio entre la oferta y la demanda agrarias.

4. REGADÍO Y SECANO

Desde hace unos treinta años la política oficial de desarrollo agrario se ha basado prioritariamente en la ampliación de la superficie dedicada al regadío. Como principio, esta política parece la adecuada, pues es evidente que para ciertas zonas del campo español, el regadío es la única solución viable, habida cuenta la bondad de su clima y su baja pluviosidad media. No es, sin embargo, menos evidente que en la actualidad muchas de las áreas cultivadas deberían convertirse en bosques, dadas las inclemencias de su clima. Al desorbitarse sus consecuencias, se ha ido creando una especie de fetichismo del regadío, centrado en la creencia de que la puesta en marcha de nuevos regadíos ha de resolver todos los problemas de aumento de los rendimientos y también, como corolario, los problemas sociales que agobian a extensas zonas del campo español.

Esta fe en las virtudes taumatúrgicas del regadío ha originado, por una parte, un marcado desprecio hacia las posibilidades de mejora de los cultivos de secano y,

por otra parte, la despreocupación hacia los necesarios estudios complementarios a todo proyecto de regadío referentes a mercados potenciales, rentabilidad y período de maduración de las inversiones, obras complementarias, capacitación agraria, comercialización, etc.

Las críticas que ha suscitado la política de regadíos durante tantos años, orientada casi exclusivamente por criterios políticos, han encontrado eco en algunos organismos internacionales llamados a consulta por el Gobierno español. Por otra parte, el II Plan de Desarrollo, en las directrices señaladas por la política de regadíos se encara con el problema de la escasa rentabilidad de las inversiones efectuadas en la transformación en regadío. En el primero de los criterios exponía lo siguiente: «Estudios de los Mercados potenciales, rentabilidad y período de maduración de las inversiones: A este respecto, antes de emprender una obra de transformación en regadío por cuenta del Estado, se realizará un estudio económico total de la zona a transformar que se extienda al ciclo completo de las estructuras agrarias, industriales y comerciales».

En 1968 —aunque con cierta antelación a la discusión de la Ley del II Plan de Desarrollo en las Cortes— la Administración Central (concretamente el Ministerio de Obras Públicas) aprobaba uno de los proyectos de regadío más ambiciosos elaborados en el último cuarto de siglo: El del trasvase Tajo-Segura. Este proyecto que ha merecido un crédito de 200 millones de marcos de la República Federal de Alemania, trata no sólo de aumentar la superficie de regadíos de la vega murciana, sino también de atender a la creciente demanda de abastecimientos de agua a las poblaciones, industrias y zonas turísticas de la cuenca. *La rentabilidad, pues, no está sólo en función de los regadíos, que además pueden incrementarse en magníficas condiciones, sino en atención a todos los factores, tanto de imprescindible consumo como de desarrollo de los sec-*

tores secundario y terciario. Un ejemplo claro de este planteamiento lo tenemos en el caso del Ebro que resolvería, paralelamente, claras necesidades actuales y futuras; regadío del campo de Tarragona y suministro al Área Metropolitana de Barcelona con lo que, al propio tiempo, saldría beneficiada la provincia de Gerona.

Por otra parte, insistimos en que sigue en pie la cuestión de la mejora de los cultivos de secano. Parece como si implícitamente se reconociera que el secano español está sujeto a una maldición bíblica y que nada puede hacerse para liberarlo de su triste situación, como no sea cuidando al regadío, lo cual es, tan sólo, una verdad a medias, pues en muchas zonas la pluviosidad es la suficiente para permitir un secano relativamente rico.

Son evidentes los beneficios que se derivan de una política de regadío correctamente orientada, y, por lo tanto, no deben escatimarse esfuerzos para ella. Pero siendo su coste muy elevado y limitados los recursos disponibles, las superficies transformadas en regadío no pueden aumentar a un ritmo muy elevado. Se impone, por lo tanto, la consideración de soluciones no alternativas, sino complementarias, que permitan mejorar sustancialmente los rendimientos de los cultivos de secano.

5. OTRAS MEDIDAS

La Ley de diciembre de 1953 sobre *régimen de fincas manifiestamente mejorables* fijó la postura oficial ante los latifundios. Muy restrictiva en cuanto a posibilidades de actuación, su mayor limitación es el uso puramente simbólico de la misma. La actitud de la política agraria ante los latifundios debe calificarse, a la vista de los hechos, de excesivamente respetuosa, y en consecuencia inoperante.

El problema que plantean los latifundios en la actualidad no deriva tanto de su tamaño —que, por el contrario, brinda la creación de explotaciones de dimensiones adecuadas— como del sistema de propiedad que dentro del contexto institucional español constituye un importante factor inmovilista.

En el caso concreto de las explotaciones, la política de reestructuración se decidió a utilizar como instrumento la *acción concertada*. Ésta fue aplicada en enero de 1965 para ganado vacuno. La dimensión mínima de las explotaciones que se podían acoger a sus beneficios fue

fijada en 30 cabezas de menos de 20 meses. (En Europa la dimensión mínima se considera de 40 a 60 vacas para la leche y de 150 a 200 para la carne.) En agosto de 1966 el mínimo fue rebajado a 15 cabezas para las explotaciones ubicadas en Galicia, Asturias, Santander, Vizcaya y Guipúzcoa. Si bien sería exagerado afirmar que la acción concertada del vacuno se ha saldado con un fracaso, lo que sí puede asegurarse es que no es precisamente un éxito: la cabaña de vacuno permanece prácticamente estancada y los resultados alcanzados por la reestructuración en el sentido de aumentar la dimensión de las explotaciones son mínimos; por ello se ha ido otorgando prórroga en la confección de los beneficios.

6. CAMBIOS Y POSIBILIDADES

6.1. *Hacia grandes explotaciones*

Últimamente la Administración parece desentenderse, hasta cierto punto, de fomentar la reestructuración de las pequeñas explotaciones para dedicar sus esfuerzos hacia la creación de nuevas explotaciones de dimensiones más adecuadas.

La creación de explotaciones de gran tamaño es altamente deseable, pero el mantenimiento de numerosas explotaciones de tamaño insuficiente plantearía agudos problemas ya que, o bien los precios que se regulasen arruinarían a estas explotaciones —caso de ser bajos—, o bien crearían rentas diferenciales para las grandes explotaciones, si fueran altos. El progreso en la ganadería como en los demás subsectores, pasa por la reforma de las estructuras. Véase, sino, el problema de la leche. A pesar de un consumo per cápita de los más bajos de Europa, se plantean problemas de colocación de la producción debido a los elevados costes, consecuencia a su vez de las

explotaciones y de los circuitos de comercialización e industrialización.

La Orden Ministerial del 17 de julio de 1968 sobre los beneficios a sociedades agrarias constituye un claro intento de favorecer la creación de empresas agrarias tipo S.A., mediante los estímulos que puede ofrecer la *política fiscal*. La medida está tomada pensando especialmente en las grandes y medianas explotaciones que deseen cambiar su status jurídico dentro de un proceso de reconversión económica. La posible eficacia de esta orden está condicionada a las especiales características del sistema fiscal español —finalidad esencialmente recaudatoria, regresiva, escasa flexibilidad, etc.—, que, muchas veces, implica que la política de beneficios y extensiones tributarias no dé resultado.

En la legislación actualmente en vigor se observa la posibilidad de organizar explotaciones de volumen económico superior a las de tipo familiar, para su transmisión a Cooperativas, grupos sindicales de colonización u otras agrupaciones de agricultores que hayan de explotarlas en común, constituidas en el seno de la Organización Sindical. En los Decretos de Colonización, se hace uso restringido de estas prerrogativas y normalmente se autorizan agrupaciones de tierra pertenecientes a «propietarios de menos de 10 Ha.». Y en su conjunto alcanzan una extensión comprendida entre 20 y 120 Ha.

Qué duda cabe que la agricultura o la ganadería de grupo debería ser el camino utilizado para colonizar los nuevos regadíos. En él dispondría de la gran ventaja sobre la ordenación rural a partir de cero, ya que las tierras que se reparten le llegan vía expropiación, con lo cual la dificultad de agrupar a pequeños propietarios desaparece.

A la hora de juzgar la política agrícola española no

debe olvidarse que las condiciones tanto socioeconómicas como técnicas imperantes en la España de 1939 y de 1952 eran muy distintas a las actuales y que, por lo tanto, lo que podía ser solución para una época no sirve para la otra. Pero precisamente este aspecto de la cuestión lleva una vez más a plantear la absoluta necesidad de que la política estructural sea dinámica y capaz de irse adaptando a la evolución de las circunstancias.

6.2. *El FORPPA, ¿un cambio?*

La relativa gran novedad de 1968 fue la aparición del FORPPA, relativa porque en España se venía siguiendo ya, desde hace muchos años, una política de precios agrarios, pilar fundamental de la política autárquica antes mencionada. Evidencia una vez más una decidida opción por una política de precios frente a una política de estructura.

El FORPPA, organismo autónomo dentro del Ministerio de Agricultura, no tiene poderes ejecutivos; su misión es puramente consultiva. Básicamente desempeñará cuatro funciones:

1. De propuesta al Gobierno (sobre las líneas generales de la política de producciones y precios; la ordenación del régimen de derechos regulares y derechos arancelarios; precios; tipificación y normalización; créditos y seguros; actuación en los mercados agrarios; compra e importación, etcétera).
2. De fomento (constitución y orientación de entidades o asociaciones de carácter sindical co-

laboradores de FORPPA; vinculación contractual de las empresas productoras con las industriales y comerciales que transforman sus productos; inversiones, etc.).

3. De vigilancia y ejecución (sobre acuerdos y decisiones del Gobierno en materia de ordenación y regulación de producciones y de precios agrarios; canalizar primas; subvenciones y recursos que se atribuyan, etc.).

4. De informe (sobre los proyectos o propuestas que le consulte el Gobierno).

La existencia del C.A.T., del S.N.C. y de la Comisión de Compras de Excedentes de Vinos, organismos dotados de poderes ejecutivos, no facilitará precisamente la actuación del FORPPA. Por otro lado, la coordinación de las políticas de los Ministerios de Agricultura y Comercio, tradicionalmente en frecuente conflicto, no parece muy favorecida, dada la ausencia de poderes ejecutivos en el nuevo organismo.

A pesar de las limitaciones de su estatuto no será un organismo de los que pasan desapercibidos. Abona la continuidad de la política autárquica —continuidad expresamente manifiesta en el II Plan de Desarrollo y plasmada en sus objetivos—, que lógicamente exigirá un reforzamiento de la política de precios, a costa, naturalmente de la política estructural, puesto que deja en manos de la primera la función de asegurar unos ingresos mínimos a todas las explotaciones agrarias marginales existentes, que no son pocas, como se ha visto.

Las ventajas y los inconvenientes de una política de precios agrarios son sobradamente conocidos. En realidad, para que sea eficaz debe ser bastante burda. Junto a los logros evidentes lleva aparejadas, sin posibilidad de

separación, consecuencias no deseables. El ejemplo del trigo, en España, es esclarecedor a este respecto: se ha conseguido un aumento considerable de la producción, pero sin una apreciable mejora de los rendimientos, con un descenso en la calidad, un precio elevado y el mantenimiento artificial de numerosas explotaciones marginales; la política triguera ha desembocado en la onerosa aparición de excedentes. El ejemplo es también ilustrativo de la trampa en que es fácil que se caiga en España, dada la existencia de numerosísimas explotaciones de dimensiones insuficientes. La razón principal de ser de toda política de precios es la función social de asegurar una renta mínima a las pequeñas explotaciones. Dada la inviabilidad de sus explotaciones, a precios normales, el precio de compra del trigo tiene que ser relativamente alto para asegurarles este mínimo de pervivencia. Pero a este precio que rige para todos igual, otras explotaciones de tamaño suficiente para una adecuada mecanización y, por tanto, con rendimiento por Ha. elevado, disfrutan de una posición ventajosa al producirse rentas diferenciales. Lo peor del caso es que «per se» la política de precios tiende a perpetuar esta situación.

Sin una enérgica política estructural, que complemente sus efectos, toda política de precios tiende a crear excedentes —las grandes explotaciones aumentan con relativa facilidad sus producciones, gracias a la mejora de los rendimientos mediante la aplicación de las nuevas aportaciones de la técnica—, a elevar los precios y a anquilosar las estructuras de producción. El ejemplo del Mercado Común puesto de relieve en el llamado II Plan Mansholt debería ser aleccionador para España. Es curioso el hecho de que aquí se cree el FORPPA a imitación del DORMA, francés, y del FEOGA de la Comunidad en el preciso instante en que se propone una enérgica revi-

sión de la política desarrollada por estos organismos a nivel europeo.

En el caso español, la aplicación de una política de precios agrarios sin el debido complemento de una reestructuración de las dimensiones de las explotaciones conducirá a la proliferación de excedentes y a una elevación de precios (véanse los resultados del giro dado a la política triguera en favor de los cereales pienso: en los últimos años se ha conseguido el autoabastecimiento y aun la aparición de excedentes, como en el caso de la cebada, y los precios de los piensos han aumentado al subir los precios mínimos de protección de la cebada, la avena y el maíz). Piénsese que se tienen producciones excedentarias, difícilmente colocables, de trigo, arroz, vino y cebada, y se está a punto de que se produzca de manzanas, canales de cerdo, pollos y huevos. En el caso de aumentar los excedentes, su financiación plantearía problemas difícilmente resolubles a la economía española al mismo tiempo que un nuevo factor inflacionista se unirá a los que ya existen actualmente.

7. EL FUTURO Y LA POLÍTICA AGRARIA

La finalidad primordial de la actividad agraria debería ser doble, según empezamos diciendo:

- a) Procurar la obtención de productos baratos, en cantidad y calidad adecuada a las necesidades.
- b) Asegurar a los agricultores y ganaderos un nivel de vida comparable al que pueden ofrecer la industria y los servicios.

La consecución de estos dos fines al mismo tiempo es siempre difícil. Además obliga a una continua adaptación de las estructuras productivas a las cambiantes condiciones que el desarrollo, tanto técnico como económico, va generando. Dada la escasa movilidad que presentan los factores productivos en el sector agrario, una preocupación constante de la política agraria debe ser conseguir que el proceso de transformación estructural se efectúe al ritmo adecuado y con el mismo coste social.

En el caso español no se trata solamente de ir siguien-

do el ritmo de la evolución, sino además de recuperar un enorme retraso. Estas dos condiciones hacen que —preciso es reconocerlo— la solución de los problemas del campo español se presente harto difícil y complicada.

Teniendo en cuenta que la inadecuación de las estructuras sigue constituyendo en España el principal obstáculo al progreso del sector, *la política agraria debería durante un período relativamente largo —unos diez años— dar prioridad casi absoluta a la reforma de estructuras.*

En las zonas de minifundios, el objetivo primordial debe ser el conseguir explotaciones de dimensiones adecuadas mediante la concentración de las existentes. Quizá no haya una fórmula general viable para todos los casos. Así, pues, debería fomentarse principalmente la explotación en común de las tierras, pero también las agrupaciones para la utilización comunitaria de la maquinaria, la compra de semillas, abonos, etc., y para la comercialización o industrialización de los productos obtenidos. También hay que procurar la creación de empresas de explotación desligadas de la propiedad de la tierra, y de empresas de servicios, así como el facilitar la concentración pura y simple mediante la política fiscal. La determinación de la dimensión mínima es delicada, pero en las actuales circunstancias parece que las explotaciones más pequeñas no deberían bajar de los tres millones de pesetas de producción final agraria y las colectivas de los 25 a 30 millones.

Los latifundios exigen un tratamiento distinto, aunque sólo en parte. Se debería favorecer, por todos los medios, su transformación en grandes empresas. Y en los casos evidentes de explotación insuficiente o incapacidad en reconvertirse, cabría la expropiación y la creación por el Estado de explotaciones colectivas. En conjunto, la dis-

persión de las explotaciones según su dimensión debería ser escasa, para evitar, en lo posible, las tensiones sociales y conseguir la aplicación de una política racional de producciones.

Para fomentar la existencia de explotaciones con dimensiones adecuadas y dirigidas con espíritu empresarial, es preciso disponer de una mayor movilidad de los factores productivos, en especial del factor tierra. Debería procurarse una neta distinción entre propiedad y explotación. Alcanzar esta meta puede ser largo y complicado, pero un primer paso importante lo constituye la reforma de la Ley de arrendamientos, la fiscalidad agraria y la vieja Ley de Cooperativas.

Indudablemente sería necesario desarrollar un completo programa de capacitación agraria, tanto por lo que se refiere a las técnicas de cultivo como de gestión.

Una de las características más importantes de toda política estructural debe ser su sentido dinámico para asegurar la constante adecuación de los resultados obtenidos a las necesidades del momento. El coste de una política estructural de la intensidad y extensión de la que se precisa en España es muy elevado. La financiación presenta tales problemas que, según se plantee, podría yugular toda posibilidad de llevarla a término dentro de un plazo relativamente corto para que resulte efectiva. Se trata, pues, de encontrar fuentes de financiación —internas y externas— como se han conseguido para el trasvase del Tajo-Segura. En eso sí que debería darse prioridad al sector agrario, y obtener de los fondos disponibles la máxima rentabilidad a base de una adecuada planificación de las medidas acordadas.

Pero no se trata sólo de conseguir recursos financieros. Aun siendo éstos, junto con el marco legal, indispensables, la reforma estructural o se hace con la colabora-

ción decidida del propio sector o nunca se hará plenamente. La movilización de la potencialidad de cambio y progreso, que subyace entre tanta apatía y atraso, es difícil, pero no imposible. En este sentido, el papel de organismos como el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural y el Servicio de Extensión Agraria, que gozan de confianza en los medios rurales, puede ser determinante.

La política estructural no solamente plantea problemas de realización, sino que, además, sus consecuencias son harto complejas. En el caso de la dimensión de las explotaciones agrarias, permitiría una mucho más extensa e intensa utilización de la maquinaria, con lo cual se requeriría mucho menos mano de obra para las actividades agrarias. No es exagerado prever que cerca de un millón y medio de personas activas del sector deberían encontrar puestos de trabajo en la industria y en los servicios. Aun escalonando este trasvase a lo largo de unos diez años, el problema que se plantea es considerable, más aún si se tiene en cuenta que, en la medida de lo posible, la mayoría de estos nuevos puestos de trabajo deberían ser creados en las propias zonas rurales. Se impone, pues, una política de empleo generalizada en toda la Administración. Ello lleva ineludiblemente a completar la política estructural con una política de industrialización y comercialización de los productos agrarios que, además de aumentar el valor añadido por el propio sector, suministraría, cuando menos en parte, los nuevos puestos de trabajo necesarios.

La reforma a que nos venimos refiriendo y la consiguiente modernización de los métodos tradicionales de cultivo y gestión abren enormes posibilidades a la mejora de los rendimientos y al aumento de las producciones. Esto puede plantear un doble problema: el sobran-

te de tierras marginales cuyo cultivo deba abandonarse y el peligro de desajustes entre oferta y demanda de productos agrios. Todo ello obliga a una difícil ordenación de los cultivos suficientemente flexible para no caer en un dirigismo esterilizante, pero que de forma adecuada oriente las producciones y conduzca a una utilización más racional de los recursos naturales. No debe olvidarse, por ejemplo, que no siempre coincidirán rentabilidad económica con rentabilidad técnica y que, por tanto, muchas veces, según las condiciones naturales de ciertas zonas, serán preferibles sistemas de cultivo extensivos, o sea de pequeña producción por Ha., a otros sistemas de cultivos intensivos.

La adecuación del sistema productivo a los actuales de desarrollo técnico y económico constituye tan sólo el primer paso imprescindible para conseguir la modernización del sector. Una vez dicha transformación en marcha, la política agraria debería preocuparse de la mejora de la comercialización, aumento de la industrialización de los productos agrios, capacitación agraria, investigación, fomento de las exportaciones, etc., aunque todos éstos son problemas de segundo orden que, en buena parte, se resolverían automáticamente con unas estructuras productivas adecuadas.

El Estado debe promover esta tecnificación creando el marco legal propicio y, sobre todo, las condiciones que lo estimulan (apertura del sector hacia el exterior, política de precios, ordenación de los cultivos, etc.). Las inversiones públicas deberían guiarse por criterios económicos y sociales, pero siempre procurando obtener la máxima rentabilidad. Las inversiones privadas se verían muy favorecidas si se facilitara la capitalización de las empresas agrarias y se reformaran los canales financieros en el sentido de ser más extensos, ágiles y especializados. En este

sentido no debe olvidarse que, en su conjunto, el sector agrario presenta un bajo nivel medio de beneficios que dificulta la autofinanciación y no estimula la inversión de capitales procedentes de fuera del sector.

8. *LA ESPERANZA DEL PLAN*

Si el II Plan es, en general, ejemplo de diagnóstico correcto de los problemas de la economía española, por lo que se refiere al sector agrícola constituye una renuncia de la política agraria a su lógico papel de impulsora de la renovación del sector.

Como es sabido, el II Plan se declara selectivo, y el primer sector prioritario es el agrario. En esta prioridad debería esperarse una decidida actuación para intentar recuperar el retraso acumulado y colocar a la agricultura y a la ganadería a un nivel de desarrollo equivalente al de la industria y los servicios. El análisis de las causas de la precaria situación del sector agrario contenidas en el Plan parece apuntar hacia este objetivo fundamental.

La lista de problemas y sus causas registrada en el II Plan es un tácito reconocimiento a la inoperancia de la política seguida hasta el presente; sin embargo, insistentes, las medidas concretas que se proponen para resolverlos durante el cuatrienio de vigencia del Plan, no representan cambios fundamentales en la línea tradicional,

sobre todo en la política de reforma de estructura. Tampoco la orientación de la política de regadío. Solamente en la política de precios se anuncia un mayor vigor y coherencia, gracias al FORPPA. En cuanto a la política financiera no se supera el estadio de los buenos propósitos. Por ejemplo, se anuncia la preparación de un proyecto de ley por el que se regula la letra de cambio agraria, mas, por el momento, la Comisión Permanente de las Cortes no ha admitido a trámite la Proposición de Ley para implantar el Pagaré agrario, «ante la evidencia de la disminución que habría de significar en los ingresos públicos».

La atención prestada en el II Plan a subcapítulos tan importantes como la investigación agraria, la formación profesional agraria, la ganadería, etc., tampoco registra ningún avance espectacular, medido en términos de inversión pública respecto al I Plan.

La consideración de los objetivos concretos muestra la modestia de las metas fijadas al sector en cuanto a crecimiento, P.I.B., productividad, mecanización, consumo de abonos, superficie de los nuevos regadíos, concentración parcelaria, ordenación rural, repoblación forestal, etc., todos ellos muy similares a los del I Plan.

A la vista de todo lo cual puede afirmarse que si depende sólo del II Plan el sector agrario no experimentará en estos cuatro años cambios cualitativos importantes respecto a las tendencias observadas en los últimos años. La evolución estructural que, pese a todo, se va apoderando en el campo español, huérfana del apoyo que podría prestarle una adecuada política agraria, lucha en un contexto de crisis permanente, en condiciones sociales deplorables, que sólo permiten un progreso muy lento, muy penoso, aunque eso sí, irreversible.

Mayo, 1970.

El lector se encuentra ante un informe que presupone unos presupuestos ideológicos, pero que no los disimula; un texto que se sitúa, por así decirlo, en las antípodas de la demagogia. El informe está escrito desde el punto de vista de la economía de mercado y con una constante de fondo; Europa. Europa y una posible integración de España en el Mercado Común europeo. — Precisamente por ello, es de máximo interés conocer las tesis del **Círculo de Economía** sobre las posibles directrices de la política industrial, agraria, de empleo, etcétera... Tesis que, aunque escritas siempre en el lenguaje de los informes económicos, y al margen de que el lector comulgue o disienta de ellas, contienen cantidad de estímulos intelectuales.

El **Círculo de Economía** de Barcelona se ha dado a conocer a través de numerosas conferencias, debates, artículos en prensa, así como por la creación de la Joven Cámara de Barcelona y por las famosas reuniones «Costa Brava» sobre **estabilización, desarrollo e integración en Europa.**