

ALGUNOS PRESUPUESTOS JURIDICOS DEL DESARROLLO ECONOMICO

(CONSIDERACIONES SOBRE EL INFORME DEL BANCO IN-
TERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO)

Por

ALEJO LEAL

Presidente de la Sección de Derecho agrario
y Política Agraria del I. E. A. S.

S U M A R I O :

EL FIN DEL DESARROLLO ECONÓMICO.—EL PROYECTO DE SOCIEDAD NACIONAL Y
EL DESARROLLO EQUILIBRADO.—LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LAS
FUNCIONES DEL ESTADO.—LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS.

El Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre el desarrollo económico de España sólo en escasa medida se refiere a lo que no es materia puramente económica. No obstante, no están totalmente ausentes del Informe las preocupaciones de orden social, lo que se refleja en algunas alusiones expresas a problemas extraeconómicos, y late en el supuesto fundamental de que arranca, según el cual el crecimiento global de la economía y la libertad de movimientos de hombres y capitales es el medio más eficaz para elevar el nivel de vida y remediar la pobreza rural (pág. 24).

Nuestro objeto ahora será meditar acerca de algunos de los extremos no económicos que expresamente contiene el Informe y también acerca de ciertos elementos constitutivos del marco de la economía y del desarrollo económico.

Naturalmente que, dadas la gran autoridad que tiene el Banco informante y las personalidades que han redactado el estudio, la

meditación sólo aspira a llamar la atención sobre varios de los más importantes presupuestos jurídico-políticos y sociales, que conviene tener presentes para la promulgación de un plan de desarrollo, y sobre el grado de congruencia de algunas recomendaciones del Informe con los principios básicos de la organización social proyectada como idónea para nuestro país.

El Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ha sido emitido a petición del Gobierno español y, por tanto, parece lo más oportuno examinarlo desde la atalaya de nuestras Leyes Fundamentales, cuyo texto está revestido de la máxima autoridad política y, por tanto, es el más adecuado para servir de fiel contraste de aquel documento, texto menos discutible a estos efectos que cualquier opinión privada o de una autoridad extraestatal. Es natural que los autores del Informe, por su especialización profesional, no hayan profundizado en nuestro Derecho, y que, por el ambiente jurídico-político en el que se desenvuelven sus respectivos países, no se hayan planteado con toda su significación cuestiones privativas de otras situaciones determinadas. Nosotros sí debemos planteárnoslas.

EL FIN DEL DESARROLLO ECONÓMICO.

La economía es una parte de la vida social. Por tanto, la estructura y la actividad económicas nacionales son solamente una parte de la estructura y de la actividad total de la nación; parte no determinante, pero sí condicionante, en gran medida, del ser y del bienestar del todo.

El Estado español, como cualquier Estado moderno, ha asumido la tarea de configurar nuevamente a la sociedad o comunidad nacional, y las grandes directrices del proyecto de organización nacional han sido plasmadas en nuestra constitución política o Leyes Fundamentales. Estas contienen normas que establecen las bases para una determinada organización social, proclaman unos principios operativos, a veces ordenados jerárquicamente —de los cuales algunos se refieren a la organización y al funcionamiento de la economía—, e incluso previenen actuaciones determinadas del Poder público en este sector social.

El Fuero del Trabajo alude al deber de todo español de mejorar e incrementar la producción nacional, y asigna al Estado

la misión de impedir, por sí o a través de sus Sindicatos, las actividades que dificulten el normal establecimiento o desarrollo de la economía nacional y la de estimular las iniciativas tendentes a su perfeccionamiento (punto XI, 1 y 5). Afloran en este punto las ideas de crecimiento y de desarrollo económicos, pero no se perfilan ni se insinúan en él los instrumentos que han de ser utilizados para conseguir ese desarrollo que, a primera vista, parece esperarse de la actuación de los individuos, de los españoles, incumbiendo al Estado sólo la tarea de impedir y de estimular, respectivamente, las actividades que lo dificulten o lo favorezcan. Sin embargo, del contexto del propio Fuero del Trabajo resulta repudiable esta restrictiva interpretación, la cual hoy resulta evidentemente inadmisibile después de la promulgación de los Principios del Movimiento el 17 de mayo de 1958, expresamente declarados síntesis de los contenidos en el Fuero del Trabajo y en las demás Leyes Fundamentales, y en el XII de los cuales se determina que el Estado procurará impulsar el progreso económico de la Nación.

Podemos considerar que la frase «progreso económico» se emplea como equivalente a «desarrollo económico», según frecuentemente hacen los economistas, y que, por tanto, alude a aquel crecimiento que tiene lugar en el conjunto de la economía, afectando a sus estructuras, y de la que resulta el aumento de la renta por habitante.

El desarrollo económico puede ser conseguido espontáneamente o mediante planificación. El plan de desarrollo económico consiste en el proyecto de un conjunto de medidas y actividades que tienen por objeto elevar la renta *per capita*. En el ámbito jurídico significa la promulgación de normas legales con el fin de aumentar la producción de bienes a disposición de los habitantes de la nación.

Considerado así, como una actividad compleja, no como un simple hecho, y menos como un hecho natural y espontáneo, el desarrollo económico implica el ejercicio de ciertos poderes políticos y sociales y un aumento de los bienes disponibles, y puede implicar la creación y atribución de nuevos poderes, la redistribución de los poderes y de los bienes preexistentes, y la atribución o distribución libre o reglada de los nuevos bienes producidos.

Si no hay aumento de bienes no hay desarrollo. Pero puede haber desarrollo económico sin una correlativa distribución de los

nuevos bienes dentro de la comunidad nacional, o de otra comunidad determinada, sin la distribución de los bienes preexistentes al desarrollo o con una redistribución realizada bajo signo diverso y aun contradictorio. Igualmente, los poderes preexistentes pueden subsistir o no, redistribuirse o no, sin que ello impida la existencia del desarrollo. Este, finalmente, puede dar origen o no a unos poderes nuevos. Esta distribución o redistribución de bienes, y la distribución o redistribución de poderes, o su ausencia, puede influir en el ritmo del desarrollo, pero no es esencial que se produzca en un momento determinado para que el desarrollo tenga efecto. De todas maneras, cosas y poderes y su distribución o atribución a sujetos determinados son factores que hay que tener en cuenta al pensar en el desarrollo económico.

El plan para el desarrollo económico, como muy bien dice el Informe, no es un fin en sí, sino un medio. Pero, además, es necesario tener presente que el desarrollo en sí mismo es, a su vez, medio para otro fin superior y más amplio. El conseguir una elevación de la renta no es sino elevar la base material sobre la que asentar el desenvolvimiento de la sociedad y de la persona humana.

Por tanto, será necesario, primero, tener presente el modelo de sociedad que se haya adoptado, para luego adoptar un modelo de desarrollo. Y para promover el desarrollo y realizarlo debidamente será necesario tener en cuenta los valores no económicos que han de regir la sociedad desarrollada y el proceso de desarrollo.

EL PROYECTO DE SOCIEDAD NACIONAL Y EL DESARROLLO EQUILIBRADO.

Parece natural, por consiguiente, que enfoquemos el estudio del Informe fijándonos en la sociedad española proyectada en nuestras leyes constitucionales y en las normas esenciales de organización en ellas contenidas.

Advirtamos que el propósito del Estado de organizar la sociedad o comunidad nacional presupone en él un concepto del hombre total. El Estado reconoce en el hombre una personalidad compleja y sólo le somete a disciplina en algunos de sus aspectos, considerando fuera de su competencia a los demás aspectos, los cuales han de quedar en la esfera de la libertad individual. El

espacio que el Estado acota para sí es variable. En cuanto al resto, el Estado lo considera totalmente extraño a sí y, por tanto, lo desconoce, o lo considera como propio de los particulares, pero sujeto a ordenación, y, en consecuencia, regula las instituciones que encuadran las actividades de los individuos. Estos campos se delimitan en líneas generales en la constitución de cada Estado. El derecho privado sólo puede ser entendido correctamente si se le contempla enmarcado por el derecho constitucional y como aquella parte del Derecho que regula las instituciones utilizadas o utilizables por los particulares en su vida de relación inter-individual.

El desarrollo económico ha de ser dirigido de modo que la estructura del Estado y la distribución de las fuentes de riqueza y de los poderes políticos, económicos y sociales dimanantes de la propiedad de ellas, sean los que al término de la ejecución del plan correspondan al modelo de sociedad elegido. No basta con prevenir un sistema de distribución de la renta mejor que el actual. Problema distinto es si transitoriamente, durante la ejecución del plan, ha de transigirse con discordancias, que, por otra parte, pueden ser inevitables y que debe procurarse corregir en cuanto sea posible.

El primer valor a tener en cuenta para la organización de la sociedad futura es la persona humana. Con arreglo a los Principios del Movimiento Nacional, la comunidad nacional se funda en el hombre, al que, considerado como miembro de tal comunidad, es decir, como español, se le reconocen, aparte de los clásicos derechos innatos, un cierto número de los llamados derechos económico-sociales, entre los que figura el derecho a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales y a una equitativa distribución de la renta nacional y de sus cargas sociales (IX). Por otra parte, está reconocido a todos, sin distinción, el derecho a la propiedad privada, aunque condicionado a su función social, y el derecho a la iniciativa privada como fundamento de la actividad económica, la cual deberá ser estimulada, pero también encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado (X). Por tanto, el desarrollo económico debe conseguir el aumento de renta *per capita*, de modo que se respeten los derechos esenciales de la persona, si bien éstos deben estar condicionados en su ejercicio, o sea en cuanto al tener, o propiedad privada, y en cuanto al hacer económico, por la autoridad del Estado.

Porque el hombre exige ineludiblemente, en general, un tener y una posibilidad de hacer, al menos en grado mínimo; lo que excede de ese mínimo sólo debería ser atribuido a un sujeto en cuanto fuera compatible con los derechos innatos e inalienables de los demás sujetos. Pero las circunstancias históricas condicionan los márgenes de amplitud concedidos a los derechos subjetivos, y así se han venido reconociendo y protegiendo derechos concretos sabiendo que pueden ser ejercitados en perjuicio de los derechos esenciales de los demás. Pero es indudable que el aumento de la renta *per capita* ha de traducirse en una mejor distribución de la renta personal.

El segundo valor que ha de inspirar la actuación del Estado es el de la justicia, y especialmente el de la justicia social. «El ideal cristiano de la justicia social... inspirará la política y las leyes». Por ende, el desarrollo económico se ha de producir también mediante una actividad legislativa y administrativa que respete ese principio, sin que parezca aceptable la pretensión de alcanzar el desarrollo previsto prescindiendo de plantearse el problema de si puede o no resultar conculcada la justicia, no sólo durante el desarrollo, sino después de logrado éste. Esta justicia ha de presidir las relaciones entre los distintos sectores económicos, entre las distintas zonas de la nación y entre las distintas categorías de productores de empresas.

No hay duda de que si sólo se ha elevado la base material de la nación en su conjunto, pero esa elevación no redunde en bien de la comunidad, sino en bien de una parte de ésta, el desarrollo será imperfecto. También tendrá esta tacha si, en otro aspecto, el aumento de bienes no redunde en beneficio de todas y cada una de las personas que componen o deben componer la comunidad, o si todos participan, pero en una porción que no es equitativa. En ninguno de estos casos podrá asegurarse que el desarrollo se ha sujetado a la justicia.

He ahí por qué no podemos adherirnos a algunas de las recomendaciones que se formulan en el Informe al tratar, especialmente, del desarrollo regional y del desarrollo de los sectores. El desarrollo que se propugna no es un desarrollo equilibrado.

En cuanto a las diferencias regionales, se aconseja que sean resueltas de forma que podemos calificar de indirecta, mediata, parcial y condicional; y por lo que se refiere a los sectores, se

prevé que el agrícola siga retrasado. Veamos por qué hacemos estas calificaciones:

a) *Indirecta*.—Una tasa elevada de crecimiento y el libre movimiento de hombres y capitales constituye el medio más eficaz para elevar los niveles de vida y para desterrar las privaciones de la pobreza rural. Algunas medidas que parecen más directas pueden traer como consecuencia la disminución de la tasa a que pueden crecer globalmente la producción y la renta, se dice en el Informe (págs. 24, 93 y 94).

b) *Mediata*.—La contradicción entre el objetivo que consiste en remediar la pobreza regional o rural y el de estimular la economía como un todo, es más aparente que real si se dejan a un lado consideraciones muy a corto plazo (págs. 24 y 93), por lo que el rápido desarrollo de la industria y los servicios y de la agricultura en algunas regiones demandarán mano de obra y otros recursos de las regiones menos desarrolladas, aumentando así la renta, tanto de las personas que emigran como de las que se quedan en dichas regiones (pág. 94).

c) *Parcial*.—Alcanzar la tasa de crecimiento que se propone haría posible la elevación del nivel de renta de los sectores industrial y de servicios al doble de su nivel actual en diez años, pero en el sector agrícola la renta crecería a un ritmo menor, y gracias al desplazamiento de la mano de obra resultaría hacedero que las rentas por habitante de los que permanecieran en zonas rurales crecieran al mismo ritmo que las del resto de la economía y, en consecuencia, que el nivel de las rentas agrícolas se aproximara más al de los otros sectores de la economía (págs. 25 y 431).

d) *Condicionadamente*.—El desarrollo regional debe ser estimulado únicamente cuando no se interfiera con el logro de la tasa de crecimiento máxima para la economía nacional (pág. 69).

En estas apreciaciones hay aspectos puramente económicos, que no son de nuestra competencia, y el fundamental es el de si hay o no posibilidad de emplear eficazmente medidas directas. Como hay quien opina afirmativamente, nos estará permitido abstenernos de sumarnos a la tesis del Informe, el cual en algunos extremos establece una discriminación entre los ciudadanos, no justificada política, jurídica ni socialmente. Esta discriminación es la que se propone en cuanto al trato a dar a las zonas rurales y a la agricultura en orden a la vivienda y a la prestación de servicios públicos. Después de hacer constar que las familias con bajos

ingresos que habitan en las zonas rurales se han beneficiado de los programas de construcción de viviendas subvencionadas por el Estado menos que los que habitan en zonas urbanas, apunta como una de las posibilidades más esperanzadoras para resolver el problema de la vivienda rural la de establecer un programa de «auto-ayuda», en el cual las Autoridades proporcionen un «mínimo de servicios» para la vivienda, mientras sus ocupantes se encargan de mejorar su morada con su propio trabajo y apoyo técnico y financiero de un Organismo central (págs. 76 y 561).

Al propio tiempo, al tratar de las inversiones sociales, alude al Instituto Nacional de Colonización, cuyos proyectos en varios aspectos estima que están admirablemente concebidos, pero dice que el nivel de vivienda y otros servicios proporcionados a los colonos parece de coste elevado, por lo que considera que si se recurriera al sistema de «auto-ayuda» el Estado podría facilitar mejor vivienda a más personas, sobre todo en las zonas rurales (págs. 107 y 391). No se compadece esta tendencia con la tarea asumida por el Estado, según el Fuero del Trabajo, de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana, entre las que se encuentra el hogar familiar (P. XII), ni menos con el propósito de conseguir la mejora de la vivienda rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos, que se enuncia en el mismo Fuero (V).

Análoga inspiración que la recomendación de «auto-ayuda» reseñada tiene el consejo de que en las tierras de concentración parcelaria se dediquen proporcionalmente menos recursos públicos y menos tiempo por el personal a la construcción de caminos, puentes, etcétera, etc. Estas obras deberían ser parte integrante del Plan de Concentración, pero su construcción puede esperar, según el Informe, hasta que se obtengan los beneficios de la propia concentración, mientras que la prestación personal de los agricultores en las épocas de poco trabajo puede proporcionar instalaciones temporales (pág. 402).

Por otra parte, al sector agrario se le escatima el trato de favor en cuanto a subvenciones y uso del crédito. Aunque se reconoce la necesidad de incrementar los créditos públicos para obras de regadío secundarias y auxiliares y para la mecanización de la agricultura (págs. 56 a 58 y 395), estimando, ciertamente, que para alcanzar las tasas de crecimiento agrícola posible será pre-

ciso recurrir a capitales adicionales en forma de mayor volumen de créditos públicos y privados y de consignaciones presupuestarias más elevadas (pág. 438), se insiste, con gran reiteración, en que los tipos de interés, en términos generales, se establezcan siguiendo los tipos de mercado. Concretamente, indica que los préstamos a los agricultores del Servicio Nacional del Crédito Agrícola (hoy día transformado en Banco) deberían efectuarse a tipos de interés aproximados al coste del dinero para usos alternativos (pág. 442). En algún caso habrá razones que aconsejen no bonificar los créditos. Eso puede ocurrir con los que se concedan para la mecanización, pues, según el Informe, un tipo de interés subvencionado conduce a reducciones no económicas de la demanda de trabajo agrícola (págs. 58 y 410). Pero no hay duda que las características de la agricultura exigen modalidades de crédito, en cuanto a plazos e interés, distintas de otras inversiones de rentabilidad más a corto plazo y sujetas a menos riesgos y oscilaciones.

Bien es verdad que la Misión se muestra inclinada a adoptar una actitud liberal en cuanto a los plazos de amortización de los préstamos para regadíos, y que adopta un criterio flexible en cuanto a la fijación del tipo de interés, el cual habrá de fijarse periódicamente por el Gobierno; pero, en todo caso, sostiene que las condiciones de los préstamos representen el coste económico del capital, que se suban los tipos señalados en las Leyes vigentes sobre esta clase de créditos y que se supriman las subvenciones (págs. 393 y 394). En otro sentido, se tiende a fomentar la agricultura mediante el incremento del montante de los capitales invertibles en el sector agrario, y a estos efectos, entre otras medidas, propone la eliminación de las restricciones a las inversiones de las Cajas de Ahorros (pág. 442); y también mediante la ampliación de la cuantía máxima de los préstamos individuales (pág. 443); recomendaciones muy acertadas, a nuestro juicio.

Para terminar con este tema hemos de hacer constar que la Misión sugiere la posibilidad de que se preste mayor atención a programas que, con menor coste que el de colonización, pudieran alcanzar y ayudar a un número mayor de beneficiarios, para lo cual, lo primero, a su juicio, es identificar las zonas y tipos de familias que tengan mayor necesidad de ayuda y atender a las necesidades y posibilidades de las explotaciones agrícolas y las familias, consideradas individualmente. En el plan a trazar se

comprenderían los aspectos de enseñanza, reasentamiento, créditos y concentración de recursos, sin perjuicio del desplazamiento del excedente de población agrícola a otros lugares de España o del extranjero (pág. 432). Estas recomendaciones constituyen un paliativo que, por las razones antes apuntadas y las que luego se dirán, estimamos insuficientes.

LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

Sobre la base del hombre y de la justicia se ha de organizar a la sociedad española, a la cual se configura como una comunidad. Esta comunidad tiene unas estructuras básicas, y un bien propio al que han de subordinarse los bienes particulares. Las estructuras básicas son: la familia, el Municipio, los Sindicatos, el Estado y la Empresa privada. Es cierto que sólo las tres primeras se citan en el Principio que enumera tales estructuras básicas, pero también lo es que en él va sobreentendido que el Estado, en cuanto que está sobre aquéllas, aunque en sentidos y grados diversos, tiene esa misma básica característica, y que la Empresa privada, como encarnación normal de la iniciativa privada, es también básica para la vida económica prefigurada en nuestras leyes. De estas estructuras básicas sólo el Estado, la Empresa privada y los Sindicatos pueden estar directamente afectados por el desarrollo económico, y entre ellos deberán distribuirse las funciones que han de conducir a aquél. Esta distribución ha de realizarse en función del fin de la sociedad y del Estado, fin que es el bien común. Los intereses individuales y colectivos han de estar subordinados siempre al bien común de la Nación (V).

Mas el bien común es un algo complejo. Pudiera decirse que es resultante de una serie de bienes concretos de distinto orden. El fin general que constituye el bien común se ha de conseguir mediante la obtención de estos bienes concretos y parciales. Por tanto, son los bienes parciales los que han de ser directamente escogidos. Pero ha de tenerse en cuenta que el bien común, como resultante, no es una suma ni una multiplicación de bienes particulares, sino una composición de éstos. Estos bienes son de distinta especie: materiales y espirituales. La elección de bienes ha de hacerse, pues, en función de las necesidades de bienes concretos; la valoración de las necesidades presentes y futuras de-

terminará la preferencia de su satisfacción y la selección de medios para conseguir ésta. Es incontestable hoy día que, en todo caso, es imprescindible, por lo que se refiere a la economía, una política de desarrollo, como único medio eficaz para elevar el nivel de vida. Pero esta política exige una serie de decisiones en cuanto a cómo, por quién y en relación con qué ha de ser realizada. Es decir, si ha de ser mediante planificación y, en su caso, empleando qué clase de ésta; si ha de realizarse por el Poder público o por otros sujetos, y si ha de ser referida al puro crecimiento de la economía o ha de trascender inmediatamente a otros sectores de la vida social, tal como a las estructuras institucionales, en particular a las jurídicas, y a la reorganización social. Al tomar estas decisiones queda prevenida la elección de medios concretos que se convertirán en fines inmediatos a conseguir, los cuales deberán estar articulados y escalonados entre sí.

Cualquier hostilidad contra la planificación es hoy anacrónica. Mucho más sería la oposición, en nombre de la libertad, a una planificación indicativa. Y de esta especie es la que propone el Informe. Más bien, si alguna objeción podría oponerse en los actuales momentos a una planificación indicativa pura, es la de su posible ineficacia. Por otra parte, también habría que examinar hasta qué punto es una planificación de tal clase la que el Informe propone.

En cuanto a lo primero, dudamos de que una planificación indicativa, que lo sea en toda su pureza, sea bastante para conseguir un desarrollo rápido de nuestra economía. En cuanto a lo segundo, estimamos que el Informe contiene recomendaciones que pueden dar lugar a una serie de actividades administrativas que mixtifiquen la pureza de la indicación.

La planificación que propugna el Informe deja en libertad a las empresas para seguir algunos de entre los varios caminos posibles, pero previamente se les ha hecho saber la cuantía del botín que hay al final de cada uno, confiando en que el botín será un atractivo decisivo, y al propio tiempo se han pavimentado magníficamente algunas de las calzadas y obstaculizado otras. La libertad en estos supuestos es, como no puede ser por menos, más aparente que real. Esto no constituye para nosotros un reparo, puesto que, precisamente, si bien creemos en la eficacia de la libertad, dudamos de que en las actuales circunstancias de nuestra nación sea la libertad económica, tal como se propugna por

los liberales, cuya ideología, indudablemente, sirve de inspiración al Informe, la herramienta más eficaz. La lucha entre empresas sin más ánimo que el del lucro individual no nos parece el medio más idóneo para establecer el equilibrio de poderes que se necesita y para mejorar la distribución de renta personal de los españoles en el breve plazo que la situación demanda. Creemos que en España es necesario proteger la libertad de productores y consumidores contra las estructuras opresoras manejadas por los grandes empresarios, y esa protección sólo puede ser lograda por el Estado, el cual, por otra parte, ha de procurar remover los obstáculos que impidan participar debidamente en el producto social a las clases menos dotadas, penetrando jurídicamente en las estructuras económicas e institucionales y operando sobre la infraestructura para acrecer las fuentes de producción.

El Informe afirma que el tipo de planificación más apropiado para España es la planificación indicativa, con arreglo a lo que la función del Gobierno ha de ser:

a) Proponer una tasa de crecimiento para el conjunto de la economía nacional y analizar las consecuencias sobre las magnitudes económicas fundamentales y sobre el crecimiento de los sectores principales; y

b) Dar a conocer las medidas que, en consecuencia, se dispone a adoptar en relación con la política económica a aplicar tanto al sector público como al sector privado, así como en relación a las inversiones de las cuales es responsable, con el propósito de alcanzar y mantener la tasa de crecimiento indicada.

Sin embargo, a lo largo del Informe se atribuyen al Estado numerosas funciones que exceden con mucho de la planificación así delimitada. Sería interesante examinar las funciones de ordenación, de fomento, de prestación de servicios y de gestión económica que expresamente relaciona el Informe, pero nos limitaremos a apuntar algunos rasgos generales de los más destacados, para concretar luego lo que se refiere a la agricultura.

El Informe, acertadamente, indica que el Gobierno no debe pretender la ordenación de cada uno de los aspectos de la vida económica (pág. 2). De donde se infiere que debe ordenar la vida económica, si bien no en todos sus aspectos; criterio amplísimo con el que concuerda el encarecimiento de la importancia de prever la disponibilidad de los instrumentos precisos para controlar o regular la economía (pág. 30) y de la conveniencia de que se

establezca un cuidadoso equilibrio entre los sectores público y privado y dentro de cada sector (pág. 31).

De ahí que, aunque se proponga la anulación progresiva de intervenciones y controles, se indique que el plan económico del Estado puede crear un marco dentro del cual las empresas industriales disfruten de libertad para destinar sus recursos a los empleos más productivos (pág. 147).

El marco podrá ser más o menos amplio, pero es lo cierto que en todo caso, como dice el Informe, el Estado tiene la responsabilidad de guiar con eficacia la economía en su conjunto (pág. 108). Por eso, no ha de extrañar el reconocimiento, indeclinable por otra parte, de que el Estado ha de conservar en sus manos el control del mercado de capitales, lo que es decisivo para el desenvolvimiento de la economía. El control sobre el mercado de capitales debe ser, a la vez, unificado y efectivo (pág. 36). El Banco de España, ya nacionalizado y que es la institución en quien ha delegado el Gobierno la responsabilidad para el control monetario, ha de tener a su disposición los instrumentos adecuados para llevar a cabo dicho control (pág. 37).

Esta función de ordenación y de guía se traduce en otras funciones más concretas que afectan a toda la gama de actividad económica, respecto de la que la Misión formula recomendaciones que, a nuestro juicio, pueden dar lugar a medidas coercitivas y a veces de ampliación del sector público y de la actividad administrativa, como la que aconseja que el Estado asuma la responsabilidad directa de la edificación de viviendas pro sectores de rentas bajas (no rurales), prescindiendo de intermediarios (página 76). Conviene que algunas de estas recomendaciones referentes al sector agrario sean confrontadas con las medidas programadas en nuestro Ordenamiento jurídico.

LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS.

En el XII de los Principios del Movimiento se proclama que el Estado procurará, por todos los medios a su alcance, impulsar el progreso económico de la Nación con la mejora de la Agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo, el más justo empleo y distribución del crédito público, etcétera, etc.

Indudablemente que estas directrices tan amplias pueden ser seguidas dosificando de muy diferente manera las actividades a que cada una haya de dar lugar; dosificación que dependerá de las apreciaciones que el gobernante haga de las necesidades y de los medios de que éste disponga.

Sin embargo, parece que si permiten un amplio margen de oscilación los términos relativos empleados al tratar de la agricultura (que se dice que ha de ser *mejorada*), menor margen autorizan los que se emplean al tratar de los regadíos (que han de ser *multiplicados*) y de la organización social del campo (la cual ha de ser *reformada*).

Fijemos nuestra atención en esta última. Según las Leyes Fundamentales, la reforma social del campo ha de consistir sustancialmente en elevar el nivel de vida de los trabajadores del campo y, en general, de las zonas rurales; en redistribuir la propiedad rústica, y en crear empresas agrarias del tipo que se considere óptimo. El Estado ha seguido a este respecto las orientaciones del Fuero del Trabajo, que impone al Estado el deber de cuidar de la capacidad técnica del productor agrícola y de adoptar medidas para que los salarios permitan a los trabajadores mejorar sus condiciones de vida; perfeccionar la vivienda campesina y las condiciones higiénicas de los pueblos; arbitrar medios para que la tierra pase a ser de quienes la exploten directamente (V), y multiplicar los propietarios e implantar el patrimonio familiar (XII).

El Estado ha venido actuando en pro de esta reforma social, principalmente por medio de la colonización, que es enjuiciada en el Informe, aunque refiriéndose más bien a la colonización en regadío. No ha merecido aceptación este tipo de colonización y se propone su sustitución por otras soluciones alternativas, las que luego examinaremos, para considerar primero las objeciones que a aquélla se hacen. Estas objeciones a la colonización van opuestas, en parte por lo que ésta es en sí, y en parte por cuanto se realiza sobre los terrenos que previamente se transforman en regadío; pero, en definitiva, es una razón económica la que se alega: su coste, especialmente teniendo en cuenta el número de personas a quienes beneficia.

Dejando aparte los problemas financieros y económicos, que no son de nuestra competencia, hemos de señalar que el coste de la colonización es el que es por razón de la especie y del número de los elementos de que consta. Indudablemente que si alguno de

estos elementos fuera suprimido, la colonización se haría a un coste inferior. Pero la colonización no es, ni debe ser, una operación meramente económica, sino que ha de ser una operación compleja cuyos objetivos son económicos y sociales, y todos ellos han de ser alcanzados simultáneamente, siguiendo el principio de economicidad en su sentido lato.

Los colonos son hombres, no simples instrumentos de la producción, y, por tanto, si tienen unos derechos intangibles y el Estado se los reconoce, la Administración del Estado, que actúa directamente cerca de ellos, debe hacerlos efectivos en cuanto sea posible. Recordemos que el primero de los fines concretos señalados por el Estado en el XII de los Principios Fundamentales es el de procurar por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo.

Evidentemente que algunos elementos de la colonización no son esenciales a la misma en cuanto operación económica, pero sí son indispensables en cuanto constituyen una parte del conjunto de actividades dirigidas a la reorganización social del agro, y en cuanto son de debida efectucción en cumplimiento de los deberes de justicia distributiva y de justicia social plasmados en nuestras leyes constitucionales. Tal ocurre con los servicios públicos, sociales, administrativos y espirituales prestados a los colonos, y con las viviendas y dependencias agrícolas construídas para ellos, a los cuales nos referimos al tratar del desarrollo regional y sectorial.

Por otra parte, el Informe habla en distintos momentos del número relativamente reducido de personas a quienes beneficia la colonización, especialmente cuando se trata de la que se efectúa en las «zonas regables». Los programas del Instituto Nacional de Colonización —dice— inciden sobre un número relativamente pequeño de familias campesinas (págs. 60, 389 y 432), el gasto de capital es muy grande y el número de personas directamente beneficiadas es limitado (pág. 389); y la reducción de cierta clase de servicios permitiría beneficiar con un gasto dado a un mayor número de familias campesinas (págs. 391 y 432). No consta la forma en que se ha computado el número de beneficiados directamente por la colonización, y, desde luego, el Informe da por supuesto que es imposible medir los rendimientos sociales de las inversiones (pág. 106). Pero, desde luego, es evidente que ese nú-

mero de beneficiados no se identifica con el número de colonos, ni tampoco con el número de colonos más el de familiares que con ellos conviven. Beneficiados por la colonización son los colonos y sus familiares, pero también los obreros agrícolas al servicio de las empresas particulares, para los que se construyen viviendas en los nuevos pueblos; los propietarios de las tierras reservadas, a quienes se otorgan subvenciones; los empresarios de industrias, comercios y servicios, a quienes se conceden solares en los nuevos pueblos y para quienes se aumenta la capacidad de consumo de su clientela; los profesionales de la enseñanza, de la medicina y de otras técnicas, cuyos escalafones son ampliados. Indirectamente, además, son beneficiados económicamente los productores de dentro y fuera de las zonas colonizadas, que ven sus mercados ensanchados, etc. Por otra parte, como beneficios sociales se pueden citar el aumento de estabilidad del orden social, el crecimiento de la población nacional y la elevación del nivel de vida general.

Como alternativas preferentes a las obras de regadío y a la colonización se señalan la reforma de las explotaciones agrarias para alcanzar dimensiones óptimas (págs. 55 y 397); el empleo de mejoras técnicas de producción, tanto en secano como en regadío (pág. 368), y, sobre todo, la eliminación de los sujetos pasivos de los problemas sociales de las zonas subdesarrolladas, transfiriendo la población excedente a otras regiones o al extranjero, para lo que se proponen subvenciones de reasentamiento (página 433).

Antes tratamos del desarrollo regional. No nos compete hablar de mejoras técnicas. Nos ocuparemos, pues, de la reforma de las explotaciones agrarias.

La distribución por extensión de las fincas actuales se considera como un serio *obstáculo* a la utilización eficaz de los recursos, por ser unas demasiado pequeñas y otras de tamaño excesivo. Se dice que no está en absoluto comprobado que *todas* las fincas rústicas que excedan de determinada extensión sean demasiado grandes para ser eficazmente administradas y deban dividirse (pág. 397), aunque *algunas* son, indudablemente, de tamaño excesivo (pág. 399). En consecuencia, la Misión recomienda que se prosiga más vigorosamente la aplicación del criterio seguido por la legislación sobre Fincas Mejorables, y que, inicialmente, el esfuerzo se dirija a poner en producción aquellas fincas que, excediendo de 250 hectáreas, estén manifestamente utilizadas de

modo insuficiente. Por otra parte, se advierte que los regadíos no deben necesariamente acompañar al régimen de mejoras en la utilización de las fincas cuyo tratamiento es preferente.

Queda, por consiguiente, al margen del Informe el aspecto de la colonización que tiene por objeto la reforma social del campo mediante una redistribución de la propiedad. Ni siquiera se aconseja la parcelación de esas *algunas* fincas que, a juicio de la Misión, indudablemente son de tamaño excesivo.

Esta orientación no es congruente con la política prevista por el Fuero del Trabajo en orden a la creación de patrimonios familiares, tanto más cuanto que la magnitud física y económica de estos patrimonios y empresas familiares son susceptibles de adaptación a las condiciones cambiantes de las técnicas de producción.

Pero es de advertir, además, que la función social de la propiedad no queda reducida al campo de la economía (ser medio de obtener del objeto la máxima producción para la sociedad), sino que invade el campo de la organización social misma, en cuanto que es medio de dar cierta estructura y estabilidad a la sociedad y de favorecer el desarrollo y el perfeccionamiento de la base de ésta, que es la persona humana. De ahí la conveniencia, en términos generales, de aumentar el número de propietarios, que es la forma de aumentar el número de sujetos que por ese medio pueden perfeccionarse, consolidando, al mismo tiempo, el orden social. Naturalmente que no puede aumentarse indefinidamente el número de propietarios de fincas rústicas, e incluso puede darse el caso de que convenga reducir ese número, pero esto ocurrirá en razón, no de la falta de virtualidad de la propiedad, sino de la necesidad de que las cosas puedan servir al fin para el que están destinadas.

Pudiera pensarse que esta reforma social queda sólo aplazada y no rechazada. Puede hacerse después del desarrollo y quedar al margen del plan. Cuando las grandes empresas se hayan hecho más grandes podrá ser organizado el sistema empresarial. Cuando la riqueza rústica sea mayor, más riqueza habrá para repartir, bien en natura, es decir, redistribuyendo las fincas, bien mediante cualquier procedimiento de capitalismo popular, como, por ejemplo, repartiendo acciones de empresas agrarias constituidas en forma de sociedades anónimas. Pero, por una parte, esta forma de empresa no es la más adecuada para la agricultura y, en todo

caso, sería mucho mejor repartir las acciones a la par, que cuando se cotizasen sobre la par; y si se trata de dividir las fincas, mejor será redistribuirlas en su valor actual que cuando, después de su transformación, se hayan encarecido mediante las inversiones de los propietarios, las subvenciones, visibles e invisibles, del Estado a las empresas, y las inversiones en economías externas.

No deja la Misión de atribuir gran importancia a la distribución de la propiedad y a su parcelación. De ahí las justas alabanzas que hace a la concentración parcelaria. Pero es de notar la invocación que, acertadamente, hace al crédito agrario en cuanto medio de facilitar las transferencias de la propiedad de inmuebles rústicos. Efectivamente, la Misión recomienda que se concedan créditos a largo plazo con el fin de financiar las hipotecas sobre fincas rústicas y facilitar las ventas y ampliación de explotaciones, como parte integrante del proceso de concentración parcelaria. Pero, además, asevera que estos créditos son necesarios para una finalidad más amplia, cual es la de contribuir a desarrollar un mercado nacional de tierras (pág. 402). Este último aspecto es de mucho interés, por cuanto puede estimular a los empresarios agrícolas a adquirir fincas arrendadas o mal explotadas. Por otra parte, no creemos que el desarrollo del mercado de tierras pueda llegar a constituir un peligro para la estabilidad agraria. Hubo un tiempo en que fué erigida en ideal la llamada movilización de la propiedad inmueble. Ese ideal periclitó hace años, por considerarse que la propiedad de la tierra es algo más que un mero valor económico. No obstante, se puede predecir la próxima y voluntaria transferencia de propiedades, por muchos de los titulares actuales, a terceros más idóneos para enfrentarse con los complicados problemas de las modernas explotaciones, y a unos y a otros favorecerán las medidas que el Informe propugna. De todas suertes, parece de suma importancia tener siempre presente la urgente necesidad, desde el punto de vista social, de reorganizar la vida rural. Incluso hay economistas que entienden que el desarrollo económico tropieza con deficiencias de nuestras estructuras agrarias, tales como la distribución de la propiedad rústica. Los grandes terratenientes no son siempre los mejores colaboradores. Por otra parte, si la persona humana exige un tener y un poder, al menos en un grado mínimo, les serán debidos en justicia, pero, además, será necesario ponderar hasta qué punto la carencia de ese mínimo influye en la capa-

cidad laboral y en la actitud psicológica del campesino, de modo que trascienda al desarrollo económico. Conviene conjeturar, además, cuál haya de ser la distribución de la población activa agrícola entre los distintos tipos de empresa —grandes, medianas y familiares autónomas— después de ejecutado el plan; el porcentaje de la población rural que en la agricultura ya desarrollada tendrá empleos fijos y aquéllas que sólo lo tendrán eventuales. Estos puntos son de indudable trascendencia para la elaboración del plan.

Un tema interesante sobre organización social agraria debemos todavía tocar. Es el de las cooperativas. La Misión pone de relieve que estas asociaciones pueden contribuir positivamente al éxito del programa de construcción de viviendas (pág. 193) y pueden complementar, en algunos casos, la concentración parcelaria mediante la explotación por medio de ellas y en común de las parcelas dispersas (pág. 402). En este punto es congruente con la tendencia marcada en el Fuero del Trabajo.

* * *

Nuestro silencio sobre otros puntos del Informe no significa aquiescencia a los mismos. Tampoco discrepancia con todos ellos, puesto que hay muchos excelentes. Supone, nada más, que sólo consideramos útil trazar estas pinceladas.

En este trabajo no hemos tratado de plantear ningún problema de constitucionalidad de leyes o de planes. Sólo de tomar como guía para la crítica del Informe normas que corresponden a un sistema de constitución abierto o flexible que no está sometido a enjuiciamiento y que tomamos como dato.

España ha sido definida como un Estado social, y en el camino para perfeccionar la comunidad nacional seguramente sería más conveniente acelerar cuanto antes la reforma de aquello que hace a nuestra sociedad desequilibrada e inarmónica, que retardar esa reforma pensando que será obtenida después de alcanzar un determinado crecimiento de la economía. Cabe que la reforma se vaya consiguiendo simultáneamente con el desarrollo económico, pero ni esto resulta claro del Informe, ni los métodos que éste propone son siempre los más congruentes con los hasta ahora adoptados y que no se ha demostrado que, esencialmente, sean repudiables.

RESUMEN

El Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento debe ser examinado desde la atalaya de nuestras Leyes Fundamentales, haciendo consideración especial de los elementos constitutivos del marco de la economía y del desarrollo económico. La estructura y la actividad económicas nacionales son solamente una parte de la estructura y de la actividad total del país, y las grandes directrices del proyecto de organización de éste han sido plasmadas en aquellas leyes.

El Estado ha de impulsar el progreso económico de la nación, según expresan los principios del Movimiento Nacional, y el desarrollo económico ha de ser dirigido de modo que la estructura del Estado y la distribución de las fuentes de riqueza y de los poderes políticos, económicos y sociales dimanantes de la propiedad de aquéllas sean los que al término de la ejecución del Plan correspondan al modelo de sociedad elegida. Para ello conviene recordar que el valor básico para la organización de la sociedad futura es la persona humana y que la actuación del Estado ha de inspirarse en la justicia social.

Por eso, no podemos adherirnos a algunas de las recomendaciones que se formulan en el Informe, ya que, por lo que respecta a las diferencias regionales, se aconseja que sean resueltas de forma que podemos calificar de indirecta, mediata, parcial y condicional, y por lo que se refiere a los sectores productivos se prevé que el agrícola siga retrasado con relación a los demás; lo que no es conforme con la tarea atribuida al Estado por el Fuero del Trabajo de perfeccionar el medio rural. No son aceptables los reparos que se hacen en el Informe a la labor del Instituto Nacional de Colonización, que trata de resolver simultáneamente problemas económicos y sociales.

Hoy resulta anacrónica cualquier hostilidad contra la planificación, sobre todo si es indicativa. Mas bien, si alguna objeción podría oponerse, sería la de si una planificación puramente indicativa ha de ser suficientemente eficaz. En todo caso, la planificación implica la adopción de decisiones sobre los fines concretos que, como medios para el desarrollo, se han de lograr. Los Principios del Movimiento a este respecto señalan, entre otros, tres: la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo. Este último consiste sustancialmente, según las Leyes Fundamentales, en elevar el nivel de los trabajadores del campo y, en general, de las zonas rurales, redistribuir la propiedad rústica y crear empresas agrarias del tipo que se considera óptimo.

El Informe se opone a la multiplicación de los regadíos y, en general, no considera acertada la política seguida en España conforme a las directrices antes expuestas para la reforma social agraria, y propone soluciones alternativas que no pueden reputarse bastante para sustituir a aquélla. La política de reforma de explotaciones que se propone es insuficiente para conseguir una buena organización de éstas. La política económica general, y especialmente la política de crédito que se aconsejan, no parecen las mejores para el desarrollo agrario.

El Informe contiene, no obstante, puntos acertados, entre los que destaca su favorable crítica de la concentración parcelaria, su inclinación por las cooperativas y su recomendación de que se desarrolle un mercado nacional de tierras.

RÉSUMÉ

Le Rapport de la Banque Mondiale de Reconstruction et Développement doit être examiné du sommet de nos Lois Fondamentales, considérant spécialement les éléments constitutifs du cadre de l'économie et du développement économique. La structure et l'activité économiques nationales sont seulement une partie de la structure et de l'activité totale du pays, et les

grandes directives du projet d'organisation du pays ont été reflétées sur ces Lois.

L'Etat doit pousser le progrès économique de la nation, d'après les principes du Mouvement National, et le développement économique doit être dirigé de telle façon que la structure de l'Etat et la distribution des sources de richesse et des pouvoirs publics, économiques et sociales provenant de la propriété des dites sources de richesse, soient ceux qui à la fin de la réalisation du Plan correspondent au modèle de société choisie. Pour cela, il faut rappeler que la valeur basique pour l'organisation de la future société est la personne humaine et que l'agissement de l'Etat doit s'inspirer dans la justice sociale.

Pour ces raisons, nous ne pouvons pas nous adhérer à quelques-unes des recommandations formulées dans le Rapport puisqu'elles conseillent, au sujet des différences régionales, de les résoudre de telle façon que nous pourrions les qualifier de façon indirecte, médiate, partielle et conditionnelle, et qu'elles prévoient, au sujet des secteurs collectifs, que le secteur agricole continue en retard par rapport aux autres; cela n'est pas d'accord avec la tâche attribuée à l'Etat par le Fuero du Travail de perfectionner le moyen rural. Les objections faites dans le Rapport au sujet du travail de l'Institut National de Colonisation, qui essaye de résoudre simultanément des problèmes économiques et sociales, ne sont pas acceptables.

Aujourd'hui, n'importe quelle hostilité contre la planification résulte anachronique, surtout si elle est indicative. Si nous pouvions lui opposer quelque objection, cette objection serait pour demander si une planification purement indicative serait suffisamment efficace. En tout cas, la planification implique l'adoption de décisions au sujet des buts concrets qui, comme moyens pour le développement, doivent être atteints. Les Principes du Mouvement signalent, à ce sujet, entre autres, les trois suivants: l'amélioration de l'agriculture, la multiplication des travaux de transformation en terrains irrigables, et la réforme sociale de l'agriculture. Ce dernier principe consiste substantiellement, d'après les Lois Fondamentales, à augmenter le niveau des travailleurs des champs et, en général, des zones rurales, à redistribuer la propriété rurale et à créer des entreprises agraires du type considéré le meilleur.

Le Rapport s'oppose à la multiplication des transformations en zones irrigables et, généralement, il ne considère pas convenable la politique suivie en Espagne, d'accord avec les directives exposées ci-dessus, pour la réforme sociale agraire et il propose des solutions alternatives qui ne peuvent pas être considérées suffisantes pour la remplacer. La politique de réforme des exploitations proposée est insuffisante pour obtenir une bonne organisation des exploitations. La politique économique en général, et en spécial la politique de crédit conseillée, ne sont pas probablement les meilleures pour le développement agraire.

Le Rapport a, non obstant, des points réussis parmi lesquels se détache sa favorable critique du Remembrement Rural, son penchant vers les Coopératives et sa recommandation pour qu'un marché national de terres soit développé.

SUMMARY

The Report of the Bank for the Reconstruction and Development must be looked upon from the stand point of our fundamental Laws, paying special consideration to the elements component of the economy and economic development frame. The national structure and economic activity are only a part of the whole structure and total activity of the country and the great policies of the organization plan have been shaped within those Laws.

The State task is to push forward the economic development of the

country, as contained in the principles of the National Movement, and this economic development must be directed so that the structure of the State and the distribution of the income sources and the political powers, economic and social emanating from those ones, on completion of the Plan will correspond to the model of the chosen society. For that, it is convenient to remember that the basic value for the organization of the future society is the human being and that the role of the State must get inspiration in the social justice.

For this reason, we can not adhere to some of the recommendations formulated in the Report, since as for as the regional differences is concerned, it is advised that these ones may be solved in a way that we could call indirect, mediate, partial and conditional and as for the productive sectors, it is foreseen that the agricultural sector still be backward in relation to the others; which goes against the task attributed to the State by the Labour Laws («Fuero del Trabajo») to improve the rural sector. The objections made in the Report to the work carried out by the National Institute of Colonization, which try to solve simultaneously economic and social problems are not acceptable.

To day any hostility against any sort of planning is anachronic, and much more if it is indicative. If any objection could be raised, it would rather be if a purely indicative planning has to be sufficiently efficient. In any case, the planning implies the adoption of decisions about the concret purposes that, as development means, must be attained. The Principles of Movement mark three points to this respect: the improvement of the agriculture, increment of irrigation works and the rural social reform. This last point consists mainly, according to the fundamental Laws, to increase the living standard of the rural labour and, in general, of the rural sector, to redistribute the rural property, and to create rural exploitations of the convenient type.

The Report is against the increment of the irrigation works and, in general, does not consider fit the policy pursued in Spain in accordance with the above mentioned policies for the rural social reform and gives alternative solutions which can not be estimated as sufficient to act as a substitute. The policy of reform of exploitations proposed is insufficient for obtaining a proper organization of the same. The general economic policy and specially the credit policy advised, do not seem to be the best ones for the rural development.

The Report contains, nevertheless, good points, among which stands out its favourable opinion of the Land Consolidation Scheme, its inclination towards cooperative societies and its recommendation for the establishment of a national land market.