

Art. 2.º Los recursos del crédito oficial deberán aplicarse exclusivamente en defecto de otras fuentes de financiación para realizar inversiones o adquisición de bienes de equipo en España.

Madrid, 4 de febrero de 1964.

CARRERO

*Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964-1967. (Continuación.)*

Estas «indicaciones», aun siendo únicamente orientadoras, tienen una significación especial, porque han sido tenidas muy en cuenta en el programa de inversiones públicas, que está íntimamente enlazado con la actividad privada y porque, además, contienen las directrices de las medidas legislativas y de los estímulos económicos con que el Gobierno procurará encauzar la evolución general de la economía, en forma congruente con los objetivos sociales y económicos del desarrollo.

La libertad de acción que nuestras Leyes reconocen a la iniciativa privada no impide que en algunos casos el Gobierno, por considerarlo indispensable, asegure la realización de los objetivos previstos. Con independencia de la posible apelación a la acción pública directa o a través de las Empresas Nacionales, el Plan de Desarrollo cuenta con el posible empleo de estímulos de diversa naturaleza para promover la expansión y reestructuración de algunos sectores económicos fundamentales o de algunas zonas geográficas determinadas.

Las ventajas que en uno y otro caso se establezcan no habrán de pugnar con el criterio de economicidad en los costes, contenido en los principios anteriormente enunciados. Pero, sin duda, la creación de economías externas, la acción pública coordinada y el mejoramiento de algunos sectores productivos básicos y la más adecuada utilización de los recursos en función de sus costes, permitirán el replanteamiento y desarrollo de sus actividades dentro de un sistema coherente y dentro también de las exigencias de la competencia.

Se seguirá un criterio general homogéneo para la protección del desarrollo de la industria española, excluyendo medidas de alcance individual. Cuando, excepcionalmente, deban concederse especiales ayudas a determinados sectores productivos, lo serán de modo expreso para tener así constancia del coste que para la colectividad implica esta tarea de promoción.

Por otra parte, esta concesión de estímulos, de conformidad con las prioridades que el Plan acuerde, llevará consigo la revisión de las medidas de protección y ventajas concedidas por la legislación vigente, para insertarlas, en su caso, en el cuadro de necesidades de la política de desarrollo.

## E) Reestructuración del sistema productivo

### a) PRODUCTIVIDAD

Una de las deficiencias del sistema económico español es su baja productividad; es decir, la reducida cantidad de producto obtenido por trabajador empleado. El producto suele estar en proporción con el equipo capital de que se dispone. La estructura de nuestra economía acusa precisamente la insuficiencia o antigüedad del equipo capital.

La baja productividad se relaciona con dos impor-

tantes obstáculos para el desarrollo: los elevados costes y las dificultades para incrementar la producción.

El alto nivel de costes que determina una débil posición competitiva, y la falta de elasticidad de la producción impiden su adecuación a los incrementos de la demanda. En esta situación se hace difícil el acceso a un mercado abierto, como es el internacional, y la defensa de la producción propia frente a la competencia de otros países. El Plan de Desarrollo pretende, a través de una mayor liberación del comercio exterior, del fomento de la competencia interior, de la selección de las inversiones públicas y de la orientación de la inversión privada, conseguir la remoción progresiva de los citados obstáculos.

### b) CONCENTRACIÓN DE UNIDADES PRODUCTIVAS

La mayor parte del sistema productivo español adolece de una fragmentación excesiva. Ello implica la existencia de un elevado número de unidades de producción cuya dimensión es inferior a la adecuada, y la obtención de una gama de productos demasiado amplia en relación con la capacidad de producción. En resumen, existen muchas empresas muy pequeñas y poco especializadas.

El progresivo grado de apertura hacia el exterior de nuestra economía hace prever la desaparición de las empresas inframarginales, con la consiguiente repercusión sobre la producción, importación, empleo, etc.

La reestructuración, por tanto, tiene carácter prioritario dentro de las acciones que han de emprenderse para conseguir los objetivos del Plan.

La reestructuración de los sectores excesivamente fragmentados se impulsará tanto en el marco de una empresa como mediante la promoción de acciones conjuntas o asociaciones de varias de ellas.

La asociación de empresas no implica necesariamente la creación de grandes unidades de producción ni la desaparición de la personalidad de las empresas existentes. Lo que se pretende es racionalizar el proceso económico de la empresa, al objeto de superar las deficiencias originadas por su reducida dimensión, mediante una acción conjunta con otras empresas. Se trata de alentar el espíritu de colaboración entre los empresarios pequeños y medios, y de estimular una serie de actuaciones encaminadas a tal fin que varí desde el simple establecimiento de servicios comunes, como oficinas comerciales, hasta la plena fusión de empresas.

Para estimular la reestructuración se prescindirá en lo posible de todos aquellos elementos formales que entorpezcan la agilidad de las empresas para llevar a cabo un proceso de cooperación económica acomodado a las características peculiares del sector concreto de que se trate. Por esta razón no se otorgarán indiscriminadamente las ventajas correspondientes, sino que éstas se concederán mediante un acuerdo o concierto entre la Administración y el sector o grupo de empresas, de tal forma que se condicionen aquéllas a la presentación y cumplimiento de un programa conjunto de reestructuración acorde con la política de desarrollo.

Dado el carácter de generalidad del problema, se dará prioridad a aquellos sectores que, como los exportadores, ocupan una posición estratégica en el desarrollo económico. En orden a la comercialización, la fragmentación supone un grave obstáculo para el crecimiento, y, por tanto, a este sector se le dedicará una cuidadosa atención, a fin de corregir la proliferación de marcas comerciales, la competencia desleal entre los propios ex-

portadores, y hacer posible la aplicación de las adecuadas técnicas de penetración comercial en los mercados extranjeros.

#### c) INVESTIGACIÓN

Es indudable que el acceso de los sectores productivos a niveles superiores de adelanto técnico constituye un elemento primordial para el desarrollo. Por esta razón el Plan impulsa la investigación técnica, tan estrechamente ligada a una sustancial mejora de la productividad.

La necesidad de disponer de unas técnicas propias viene impuesta no sólo por razones intrínsecas del sistema productivo, sino por motivos de competencia de los productos españoles. En efecto, la apertura creciente de nuestra economía al exterior hace cada vez más difícil la posibilidad de competir con modelos o calidades que sean superados por otros países extranjeros.

El desarrollo de la producción española, basado en licencias extranjeras, sería problemático, al menos en su vertiente exportadora, y la persistencia de niveles técnicos bajos puede dificultar su salida al exterior.

En el caso de la producción agrícola, la necesidad de la investigación tiene carácter prioritario. La mejora de las calidades y variedades de nuestros productos agrícolas y ganaderos, y con ella, de sus precios medios, son condiciones esenciales para el incremento de la exportación y el desarrollo del sector.

Para impulsar las tareas de investigación científica y técnica se estimulará la acción del sector privado al tiempo que se dota adecuadamente de recursos a la que deba realizarse por los organismos públicos, cuya actividad será debidamente coordinada.

#### F) Desarrollo regional

Uno de los problemas que presenta la estructura económica española es la desigualdad de rentas por habitante entre las distintas regiones, que, en determinados casos, no está justificada por las diferencias geofísicas o de dotación de recursos humanos y materiales.

Son regiones con un nivel de renta por habitante inferior a la media nacional, Galicia, Andalucía, la Región Central, la del Valle del Duero y la del Valle del Ebro.

Madrid, en la Región Central, es actualmente un núcleo económico que por su volumen y ritmo de crecimiento absorbe los excedentes de población regionales y exige un proceso de descongestión cuyos beneficios irradiarán a las provincias contiguas, principalmente Guadalajara y Toledo.

En las otras regiones poco desarrolladas convendrá operar simultáneamente a través de un doble orden de actuaciones: los polos de crecimiento industrial y la acción agraria. Los primeros permitirán, sin perjuicio de la movilidad de los factores de la producción, crear puestos de trabajo no agrícolas en aquellas zonas en que, por la existencia de recursos materiales y de otros elementos favorables a la localización industrial, puedan surgir nuevos núcleos de empresas de manufacturas y de servicios para superar su excesiva dependencia de la agricultura.

La eficacia en este proceso de aproximación de los niveles industriales de las distintas regiones, como factor primordial en la aproximación del nivel de vida, exige concentrar la acción del Estado en un reducido número de zonas, ya que una actuación dispersa, dada la limitación de los fondos disponibles, no produciría resultado alguno apreciable.

El Plan de Desarrollo centra su atención en aquellas ciudades que han vencido la inercia inicial y cuentan ya con un nivel de actividad industrial apreciable. Se trata de ciudades cuya situación, aun siendo favorable, no puede todavía parangonarse con la de las zonas industrializadas y que al mismo tiempo radican en regiones de bajo nivel de renta, con excesiva dependencia de la agricultura y con paro encubierto que, de no ser absorbido por la industria, daría lugar a una emigración hacia los grandes centros industriales del país e incluso del extranjero.

Simultáneamente se favorecerá la descongestión de las zonas excesivamente concentradas hacia sus territorios de expansión natural para acercar el desarrollo a comarcas de más bajo nivel de renta.

De otra parte, en aquellas poblaciones que cuenten con polígonos industriales y donde existan las estructuras sociales y económicas indispensables para la instalación de industrias con un adecuado nivel de costes y que, sin embargo, no reúnan las condiciones necesarias para crear en ellos polos de desarrollo de promoción, se podrá aplicar determinados estímulos a las empresas que se instalen en dichos polígonos.

Otras formas de actuación en favor de las regiones menos desarrolladas viene constituida por las inversiones estatales en las grandes obras de transformación en regadío y colonización, concentración parcelaria, conservación de suelos, repoblación forestal, mejora ganadera y otras inversiones para fomento de la productividad agraria, y por el esfuerzo que va a realizarse mediante la creación de escuelas primarias, centros de capacitación agraria, talleres rurales para la formación profesional, centros de enseñanza media y enseñanzas técnicas, establecimientos sanitarios y asistenciales, construcción de viviendas, caminos vecinales y demás obras y servicios de interés local subvencionados por el Estado, así como a través de la promoción de zonas turísticas en regiones no industrializadas.

La acción en favor de las zonas menos desarrolladas no implicará ninguna traba al normal crecimiento de las zonas de alto nivel industrial.

## 2. POLITICA FINANCIERA DEL DESARROLLO

### A) Gastos públicos

La significación especial de la actividad del sector público dentro del Plan de Desarrollo exige singularmente una destacada atención hacia aquellas inversiones que de manera importante condicionan el crecimiento futuro. Por eso en el Programa de Inversiones Públicas se ha dado prioridad a las inversiones llamadas sociales, a las de transformación en regadío y demás acciones de política agraria y otras de infraestructura. Estas tareas, todas de naturaleza predominantemente estatal, suponen redoblar el esfuerzo que el sector público ha venido realizando en este sentido.

El Plan de Desarrollo no implica una alteración en el actual papel del Estado en relación con la actividad económica, ya que la mayor efectividad de la acción pública no resultará de una extensión de las tareas estatales, sino del esfuerzo por lograr en ellas la máxima eficacia.

Al estar directamente condicionada la producción futura por las actuales inversiones, el Plan de Desarrollo ha puesto un cuidado preferente en la formulación de un Programa de Inversiones Públicas, capaz de provocar rápidamente una elevación sustancial en el ritmo de

crecimiento, a base de una exigente selección y coordinación de los distintos componentes de las inversiones.

El Programa de Inversiones Públicas ha seleccionado las que por su rentabilidad, creación de puestos de trabajo, favorable repercusión en la balanza de pagos y estímulo para determinadas zonas o sectores, más pueden influir en el desarrollo. Paralelamente la gestión administrativa habrá de poner una renovada atención en seguir un riguroso criterio de prioridades y procurar el acortamiento en los plazos de ejecución de los proyectos, la economía en los costes y una perfecta acomodación a las necesidades previsibles y al máximo beneficio de los usuarios de los servicios públicos.

De los criterios anteriormente expuestos resulta que la actividad total del Estado y de las Corporaciones locales y Organismos autónomos debe acompasarse a las posibilidades que ofrezcan los ingresos públicos ordinarios. Este límite presupuestario no afecta ni a las Entidades Oficiales de Crédito ni a las Empresas Nacionales, dada su peculiar naturaleza y fines.

El equilibrio entre gastos e ingresos habrá de tener una adecuada expresión en los Presupuestos generales del Estado, de los Organismos autónomos y de las Corporaciones locales. Si bien el aumento anual de los gastos consuntivos del Estado no deben ascender del 5 por 100, es de prever una necesaria flexibilidad en la política del gasto público, aconsejada, en primer lugar, por las incidencias que puedan derivarse de la ejecución del Plan, que en el Programa de Inversiones Públicas ya consigna al efecto una partida global sin adscripción específica.

De otra parte, son asimismo de prever contingencias especiales en la realización de lo presupuestado, por razón de los condicionamientos propios de la gestión financiera, o incluso por las necesidades coyunturales, que aconsejen un distinto ritmo o aplicación en la realización de los gastos públicos.

Para lograr una mayor eficacia de esta actuación coordinada del conjunto del sector público se procederá a realizar una clasificación de los organismos que lo integran, de acuerdo con la naturaleza de sus actividades, suprimiendo aquellos organismos autónomos cuyas funciones puedan ser absorbidas por la Administración central y a establecer sistemas uniformes de contabilidad dentro de cada categoría de organismos (Entidades estatales autónomas y Corporaciones locales), que permitan formular y publicar adecuadamente el conjunto de cuentas del sector público.

La política de desarrollo en el sector público viene directamente condicionada por una gestión tributaria eficaz, que permitirá hacer realidad la participación del Estado en la orientación general del gasto para el desarrollo.

## B) Política fiscal

La acción del sistema tributario en la política de desarrollo no se contrae, con ser muy importante, a financiar el gasto público, ya que contiene un conjunto de medidas de política económica con amplias repercusiones sobre las actividades privadas. Esta es la razón por la que la reforma fiscal se vincula con las perspectivas financieras del período del Plan, y junto a las modificaciones del sistema fiscal inspiradas en motivos estrictamente económicos trata asimismo de continuar el proceso de

perfeccionamiento administrativo y de simplificación iniciado en 1957 y de llevar a cabo, como instrumento directo de la política social, una acción redistributiva en favor de los preceptores de rentas más modestas, con objeto de asegurar que el crecimiento del producto nacional que el Plan prevé se encamine hacia quienes por estricta justicia merecen ser sus directos beneficiarios.

Este conjunto de razones ha movido al Gobierno a una revisión general de todo el cuadro de tributos, inspirada en un deseo de sistematización y simplificación, sin aumentar el grado de presión tributaria sobre el sistema económico, con notoria ventaja para la justicia de la exacción y la comodidad del contribuyente. En este sentido, se trata de acentuar el carácter progresivo de los impuestos sobre la renta personal, las sucesiones y el lujo, para situarlos en el lugar que la política social española reclama; de eliminar distorsiones en el sistema de precios y discriminaciones entre productos, a través de la revisión de los impuestos indirectos, y de consolidar al mismo tiempo la unidad fiscal mediante la coordinación del cuadro de tributos, cualquiera que sea su naturaleza o su gestor inmediato, para ponerlo al servicio del gasto público global con vistas al desarrollo económico.

Es necesario, por otra parte, reconsiderar los estímulos que en forma de exenciones y regímenes especiales vienen concediéndose para determinadas actividades económicas y sociales, con el fin de concentrarlos en el incentivo a la inversión y al ahorro, en el fomento de la exportación, el impulso a la enseñanza y la investigación y en la ayuda para subvenir a las necesidades del desarrollo regional y de la reestructuración que ha de experimentar nuestro sistema productivo en un próximo futuro.

## C) Ahorro exterior

El Plan de Desarrollo asigna un papel primordial a la aportación del capital extranjero no sólo en relación con el mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos, sino también en cuanto que amplía nuestra capacidad de inversión y es vehículo importante de innovaciones tecnológicas y de iniciativas empresariales.

Las previsiones de crecimiento económico contenidas en el Plan parten del supuesto de que el ahorro interior se verá complementado con aportaciones financieras exteriores, prosiguiendo la expansión creciente de la inversión extranjera registrada en los últimos años. Para ello se mantendrá el sistema de garantías y facilidades para las inversiones, para su repatriación y para la transferencia de rendimientos que constituyen ya el marco legal vigente, ampliándolo, si procediera, a los sectores que todavía tienen algunas limitaciones. Y se procurará que tanto la Administración pública como el sector privado consigan un número creciente de inversiones extranjeras, siempre dentro de las necesidades y conveniencias de nuestra economía.

## D) Financiación del sector privado

### a) INVERSIÓN

El aumento de la producción exige un incremento constante en las inversiones privadas para modernizar las instalaciones en favor de una mayor productividad y

competencia y para aumentar el conjunto de bienes de equipo de que dispone la economía nacional.

En esta expansión de las inversiones no sólo cuenta el esfuerzo de las empresas ya existentes, sino también el acceso al mercado de otras nuevas. Conforme a los criterios aplicados en los últimos años, el Plan proyecta proseguir la liberación de las inversiones agrícolas e industriales, fiando la selección de las iniciativas a las perspectivas de los empresarios y reduciendo las limitaciones a la libertad de establecimiento a los casos en que, por excepción, los intereses generales del país así lo exijan para conseguir una mayor capacidad competitiva en el exterior, un óptimo rendimiento de la inversión y la reducción de costes unitarios, a través de las economías de escala derivadas de unas mejores condiciones productivas.

La realización de un volumen creciente de inversiones esta condicionada por la disponibilidad de los recursos necesarios para financiarlas. La consideración de esta realidad movió previsoramente al Gobierno a revisar la ordenación del crédito y la banca, cuyos efectos se dejarán sentir durante el período del Plan. En los próximos años se producirá una progresiva especialización en Bancos de negocio y de depósito, de acuerdo con las previsiones de la nueva Ley. El Plan cuenta con que la financiación de las inversiones por los Bancos de negocio se realizará cada vez en mayor grado.

Este proceso viene directamente relacionado con la actividad de las Entidades Oficiales de Crédito. Su actuación cara al Plan de Desarrollo Económico exige, en primer lugar, que continúe el progresivo incremento del volumen de sus operaciones. De igual manera su perfeccionamiento aconseja un mayor contacto directo de los órganos de gestión de dichas entidades con los posibles beneficiarios, mediante la creación de sucursales.

Especialmente se atenderá a la revisión de los tipos protegidos de interés en las operaciones de crédito oficial que suponen, en cierto grado, una subvención indirecta, origen de distorsiones en el mercado financiero. El establecimiento de unos tipos de interés en consonancia con la realidad del mercado de capitales contribuirá a una mejor selección de las inversiones que se realicen, según las directrices del Plan de Desarrollo.

La Ley de Ordenación del Crédito y la Banca prevé también una nueva regulación de las Bolsas de valores, que habrán de desempeñar durante el proceso de desarrollo una función de mediación financiera de importancia creciente. Es preciso aumentar su grado de participación en el mercado de capitales, lo que implica mayores facilidades para el acceso al mismo de cuantas empresas demanden recursos. Para ello se estimulará la creación de instituciones como las asociaciones de empresas con fines financieros que permitan difundir las oportunidades del mercado de capitales y las sitúen al alcance de las empresas medias y pequeñas.

Se procurará asimismo una mayor canalización del ahorro hacia el mercado de valores, lo que podrá conseguirse mediante el fomento del mismo desde el punto de vista geográfico a través de una vinculación más directa entre los ahorradores y el mercado y de los perfeccionamientos institucionales que suponen las modificaciones ya previstas en la Ley básica sobre nuevas modalidades operativas y nuevas formas colectivas de ahorro (las sociedades y asociaciones para inversiones, por ejemplo).

Las Cajas de Ahorro representan dentro del mercado

de capitales una aportación especialmente significativa por su carácter social. Además de las funciones que actualmente realizan, estas instituciones han de servir como instrumento de expansión del crédito para el acceso de los trabajadores a la propiedad y para el desarrollo de las pequeñas explotaciones agrícolas, artesanas, industriales y comerciales.

#### b) CRÉDITO

La evolución del crédito privado como servicio de indudable interés general es factor de considerable importancia que debe ser acomodado también a las exigencias del equilibrio económico. La Ley de Ordenación del Crédito y la Banca ha establecido, obedeciendo a finalidades íntimamente ligadas con la política de desarrollo, unos criterios de revisión del sistema crediticio que comenzarán a producir sus efectos durante los años del Plan. El crecimiento ordenado del crédito bancario será objeto de una permanente vigilancia mediante el empleo de los diversos instrumentos establecidos para su regulación.

Todas estas medidas parciales sobre equilibrio económico permitirán sin duda una evolución armónica de la oferta monetaria. La intervención en el tipo de interés y los impuestos sobre el consumo son medios de que dispone el Estado para mantener el equilibrio adecuado entre los bienes disponibles y los recursos monetarios.

Se considera, asimismo, conveniente perfilar la instauración de un mercado de dinero que en el futuro pueda desempeñar un papel importante en la regulación de la oferta monetaria y en la política del tipo de interés. Es evidente la conveniencia de que el Tesoro asuma a este respecto una tarea de promoción, mediante la emisión de títulos a corto plazo que constituyan activos y con un grado importante de negociabilidad, susceptible de estimular la canalización hacia los mismos de una parte considerable de los recursos del ahorro.

Por último, dentro de los cauces actuales de financiación de las inversiones privadas, se mantendrán y aun se dará mayor amplitud a las medidas vigentes en favor de la autofinanciación, porque si bien es evidente el carácter selectivo y más depurado que el mercado de capitales comporta al asignar en forma económica los recursos para la financiación de inversiones, no es posible tampoco desconocer el hábito de autofinanciación existente en una gran parte de las empresas españolas. De ahí la necesidad de mantener durante el período del Plan las medidas sobre amortización y reposición de activos productivos y de conceder un trato fiscal ventajoso a las inversiones mediante la simplificación e intensificación de los sistemas hoy existentes.

### 3. POLÍTICA COMERCIAL

#### A) Comercio interior

En una economía que, como la española, se halla en fase de transformación estructural, la red de distribución puede plantear problemas muy delicados y complejos.

(Continuará.)