

Eugenio Recio*

***Política de rentas, desarrollo o equilibrado
y reforma de la estructura social de España***

***Experiencias y perspectivas
entre el I y II Plan***

Ante la experiencia de un desarrollo desequilibrado y sin progreso en la reforma de la estructura de rentas y propiedad, sugiere el autor las posibilidades de una política de rentas más dinámica que favorezca la estabilidad al mismo tiempo que modifica las relaciones de propiedad y la distribución de la renta.

EL OBJETIVO CENTRAL DEL I PLAN Y SU EJECUCION

El objetivo de la Política de desarrollo según la ley de aprobación del I Plan es «conseguir la elevación del nivel de vida de todos los españoles, dentro de las exigencias de la justicia social, y favorecer el desenvolvimiento de la libertad y de la dignidad de la persona».

Para analizar la realización de este objetivo en los tres años transcurridos de vigencia del Plan necesitamos una formulación más operativa. El estudio del texto del I Plan permite, en nuestra opinión, llegar a la siguiente enunciación: la finalidad primordial es el crecimiento de la renta real por habitante, pero con una doble limitación de tipo cualitativo: la estabilidad económica y la justicia en la distribución de la renta. Estas dos condiciones están muy poco perfiladas en el extenso volumen del Plan, pero para evitar interpretaciones subjetivas preferimos atenernos a un enunciado tan vago, aunque esto cree mayor dificultad para dar un juicio neutralmente objetivo sobre su ejecución.

Parece cierto que se puede afirmar que el producto nacional bruto ha aumentado en valores reales con una tasa del 7,1, 8 y 7,9 por ciento respectivamente en 1964, 1965 y 1966. Se ha superado, por tanto, el ritmo previsto en el Plan de un 6 por 100 anual acumulativo.

A un ritmo algo menos intenso, ha crecido la renta por habitante en valores reales, porcentaje que es más significativo para el desarrollo que la tasa del producto social bruto. En precios del año 1964 el porcentaje de aumento fue un 7,3 por 100, en 1965 y un 7,2 por 100, en 1966, según cálculos del Estudio Económico del Banco Central 1966, pág. 71. El incremento estimado para 1966 coincide con el calculado por el Instituto Nacional de Estadística según recientes declaraciones de su Director. Es, en cambio, notable la discrepancia existente en el cálculo del aumento de la renta por habitante en 1965 sobre la misma base por la Vicesecretaría de Ordenación económica (Evolución socioeconómica de España 1965, página 20), que da por resultado un 4,8 por 100. La posible omisión de cerca de dos millones de habitantes en las estadísticas de población puesta de manifiesto con motivo del Referéndum, podrían hacer mucho más problemáticos estos cálculos. Sobre el valor significativo de la expresión en dólares de esta magnitud, hay que advertir que, en lo que el cambio de divisas no se ajuste automáticamente a las relaciones reales de intercambio se pueden encubrir variaciones relativamente importante y que, aun en el caso de máxima flexibilidad, el valor de las divisas está siem-

* Doctor en Ciencias Económicas y Sociales.

E. RECIO

pre sometido a factores extraeconómicos que hacen muy problemáticas las comparaciones entre el valor real conseguido por la actividad de diversos sistemas productivos.

NI ESTABILIDAD NI DISTRIBUCION DE LA RENTA SOCIO-ECONOMICAMENTE ACEPTABLE

Tan cierto como ha sido el aumento del valor abstracto «renta» en el transcurso del I Plan, ha sido también el que las dos condiciones limitativas estabilidad y justa distribución —no se ha realizado.

Teniendo en cuenta que en algunos países, como por ejemplo Inglaterra, un aumento del coste de vida de un 4 por 100, suele considerarse como síntoma de situación inflacionista, al encontrarnos con aumentos del 7; 13,2 y 5,7 por ciento, en los tres primeros años de ejecución del Plan, tenemos que admitir que, por mucha imprecisión con que se haya querido formular el objetivo de la estabilidad, los resultados no han sido satisfactorios. Para tener un punto de referencia dentro de la evolución de nuestra propia economía basta recordar que con el índice de precios al por mayor base 1955 = 100, los incrementos máximos del período inflacionista 1955-1960, fueron 16,7 por ciento en 1957 y 9,7 por ciento en 1958, manteniéndose en los años sucesivos en porcentajes inferiores al 5,16 por ciento hasta 1965, en que subió el 10,2 por ciento con un ritmo, por tanto, superior al que se experimentó en el año inmediatamente anterior al de la estabilización.

Por lo que se refiere a la distribución de la renta, los resultados parecen indicar que el proceso ha discurrido con una dinámica propia apenas afectada en su conjunto por las decisiones del Plan. Para juzgar sin embargo, con objetividad cómo realizó el plan el objetivo social de la integración entendida como la progresiva reducción de las diferencias de niveles de renta entre los distintos grupos de población, hay que tener en cuenta que para la integración además de los ingresos salariales influyen otros factores de no menor relevancia como la política de precios, la de acceso a la propiedad, la de Fondos Nacionales, las distintas formas de facilitar servicios públicos abaratados a los estratos sociales económicamente débiles, etc. La comprobación estadística de los resultados de cada uno de estos capítulos y su agregación para dar una visión global de lo que ha conseguido la política de integración social supondría crear todavía mayores dificultades a las que ya tienen, por la situación de nuestras estadísticas, la Oficina de vigilancia y ejecución del Plan y la Comisión de Rentas. Por esto se explica, aunque no se justifique del todo, el que ni en las Memorias de ejecución del Plan en 1964 y 1965, ni en los Informes sobre la distribución de la renta, se nos ofrezca ningún intento de estimación sobre estos hechos.

Como el fenómeno de la distribución de la renta, en cuanto ingresos percibidos tiene de por sí una importancia relevante lo mismo desde el punto de vista de la política social que por sus consecuencias económicas en orden a la capitalización y a la estabilidad, resumiremos las conclusiones más significativas para nuestro tema según los informes sobre la distribución de rentas en 1965 y las Memorias sobre la ejecución del I Plan.

LA PARTICIPACION DEL TRABAJO EN LA RENTA NACIONAL

En los años 1964 y 1965, no solo no ha aumentado la participación relativa de salarios en la Renta Nacional, pero ni siquiera ha mantenido dicha

participación un ritmo de crecimiento paralelo al que se ha registrado en el aumento de la renta global¹.

Deducidas las cuotas de Seguridad Social, el porcentaje de participación de salarios en la Renta Nacional pasó de 38,3 por ciento en 1963, a 39,1 por ciento en 1964, y volvió al 38,3 por ciento en 1965². El aumento en 1964 se explica por la mala cosecha agrícola que redujo la participación de beneficios y rentas agrícolas en el total. Como, por otra parte, el número de asalariados aumentó un 2,2 y un 2,1 por ciento respectivamente en estos dos años³, lo cual supone un ritmo mayor que el del aumento del empleo total que fue, 0,4 y 1,2 por ciento en los años considerados, el que se haya mantenido la cuota de un 38,3 por ciento en la participación de salarios en la Renta Nacional implica empeoramiento de la posición del grupo que percibe rentas fijas de trabajo en comparación de otros grupos de los sujetos que intervienen en la producción. Para comparar con los resultados de otras naciones incluimos las cuotas de la Seguridad Social y la participación sube, entonces, a 53,4; 54,7 y 53 por ciento respectivamente. Retrocediendo al año 1962, por ser el último del que tenemos estadísticas comparadas, encontramos que las rentas salariales suponían en Inglaterra, el 75,4 por ciento de la Renta Nacional; en Alemania, el 63,7 por ciento; en Francia, 62,6; en Italia, 54,1 y en España 52,2 por ciento⁴.

Podría quizás suponerse que tal proceso de distribución, aunque reproble en un juicio de valor desde el punto de vista social, podría ser postulado por exigencias del desarrollo económico al favorecer la capitalización. La información estadística nos muestra que de hecho no ha ocurrido así, lo cual nos induce a concluir que la evolución de la formación de rentas no ha sido controlada por el Plan.

Según el Informe referido de la Comisión de rentas, los grandes beneficiarios de la distribución en 1965, han sido las rentas de los empresarios individuales que han pasado a representar el 15,3 por 100 de la Renta Nacional, frente al 12,5 que representaban en 1964. Bajo el concepto de empresarios individuales, incluye la Contabilidad Nacional a los individuos que, trabajando privadamente o en asociación, son propietarios de las empresas a título personal y los que ejercen profesiones liberales; abarca, por tanto, los supercapitalistas y los artesanos, los propietarios de servicios explotados por cuenta propia y los propietarios agrícolas. Se trata, pues, de empresas con pocas posibilidades, por lo general, de mejoras de productividad y responsables, en su mayoría, de la atomización que impide el normal funcionamiento de mercado en nuestro sistema. Las mejoras económicas de este grupo se han logrado a costa del grupo de trabajadores asalariados—cuya cuota de participación ha disminuido, como hemos indicado—y también por la reducción de los beneficios (dividendos + ahorro + impuestos directos) de las sociedades cuya cuota de participación en la Renta Nacional pasó del 13,2 por 100 en 1963 a 13 y 11,6 por 100, respectivamente, en 1964 y 1965. La reducción de la cuota de ahorro de las sociedades explica las dificultades que han tenido para la autofinanciación, lo cual frena el proceso de renovación y desarrollo de las empresas, que pueden mejorar la productividad y competir con las extranjeras en atención, sobre todo, a una integración en el Mercado Común.

¹ Evolución socioeconómica de España, 1965, página 21 y "Revista de Economía", 87 (1965), página 313.

² Informe de rentas, 1965, página 56.

³ Informe de rentas, página 73 y 91.

⁴ Evolución socioeconómica de España, 1965, página 21.

Como en estas líneas, más que los resultados específicamente sociales de una inadecuada política para la distribución de la renta queremos analizar, sobre todo, los efectos macroeconómicos que origina una política de desarrollo que no previene un instrumental eficiente para la política de rentas, no nos detenemos en el análisis de la evolución de salarios personales y productividad, porque los datos expuestos son suficientemente significativos para tal estudio.

NUESTRA POLITICA DE RENTAS NO NEUTRALIZO LOS EFECTOS DE LA EXPANSION MONETARIA

A la vista de estos resultados—crecimiento desequilibrado, que no ha favorecido la reforma del proceso de formación de las rentas—cabe la pregunta de si se ha producido un proceso inesperado y atípico o si, más bien, es el efecto que permitía prever un análisis científico del instrumental programado en el I Plan.

Dado que en toda política de desarrollo es fundamental prevenir la relación entre ahorro voluntario y volumen planeado de inversión y que el texto del I Plan concreta muy poco en todo lo referente a cifras globales de inversión y no establece ningún programa operativo para fomentar el ahorro privado, se puede afirmar que los resultados no tienen nada de sorprendente.

El hecho de que la monografía sobre la financiación sea una de las pocas que a estas fechas todavía no se han publicado en la serie con que la Comisaría del Plan ha dado a conocer las cuestiones principales abordadas en el estudio básico preparatorio del Plan, constata la dificultad de reunir el material estadístico necesario para un estudio coherente sobre este tema. La experiencia de la falta de realismo de los programas de ordenación de inversiones de 1959 y 1960 aconsejaban cautela en esta materia para no dificultar la confianza en la viabilidad del desarrollo programado. Estas realidades, que han de tenerse en cuenta para una interpretación objetiva de los hechos, obligarían por su parte a los responsables de la política de desarrollo a un enorme tacto para reducir al mínimo los costes en valores humanos y para utilizar con firme decisión los instrumentos convenientes que ofrecen las más modernas teorías económicas.

Intentaremos, pues, ilustrar sobre la base de las conclusiones a que han llegado los análisis del sistema circulatorio económico la responsabilidad que ha podido tener el circuito monetario en la no realización de las condiciones limitativas del desarrollo y cómo podía haber sido neutralizado su influjo con una política dinámica de rentas .

Con la afirmación de que la expansión crediticia ha jugado un importante papel en el proceso inflacionista de los tres años de vigencia del Plan no pretendemos tomar posición en la discusión de si es más propio hablar en este caso concreto de inflación estructural o de inflación de demanda o de costes .En cualquier forma de inflación la flexibilidad de la política monetaria es condición necesaria ,aunque no sea suficiente

El carácter expansivo de la oferta monetaria en estos años aparece comparando la tasa de crecimiento del producto nacional bruto con la del aumento de la oferta monetaria, como resalta en el siguiente cuadro (Estudio Económico del Banco Central 1966, págs. 9 y 197):

	Variación anual del producto nacional bruto en valores reales	Variación anual de la oferta monetaria
1964	7,1 %	19 %
1965	8 %	16,5 %
1966	7,9 %	10,5 %

La expansión monetaria ha sido provocada fundamentalmente por el sector público y por la demanda de créditos por parte de la iniciativa privada, sumándose, además, en 1964, el saldo positivo de la balanza de pagos. El volumen de la expansión crediticia fue de tal magnitud que, en 1965, alcanzó un máximo sólo comparable al que acompañó a la fuerte inflación de 1965 (para más detalles, cfr. "Reflexiones sobre el II Plan de Desarrollo", en *Razón y Fe*, marzo (1967), pág. 269).

La función compensadora que hubiera podido desempeñar una política de rentas como la que aquí se sugiere se habría realizado en un doble momento. En primer lugar, evitando en parte la necesidad de recurrir a la creación de dinero al proporcionar medios para la financiación, liberándolos mediante el ahorro y, en el supuesto de que se hubiera dado un aumento de la oferta monetaria, hubiera tenido su segundo momento de actuación, reduciendo la presión de la demanda monetaria global al congelar una determinada proporción de la renta de consumo creada para dirigirla hacia la inversión.

La necesidad de una política crediticia excesivamente flexible para suplir la falta de ahorro voluntario nos lleva también por otro camino a la conclusión de que es aconsejable la política dinámica de rentas que proponemos.

El análisis de la política monetaria de los primeros años de vigencia del Plan muestra que a pesar de la sicosis de desarrollo —que muchos estiman se ha producido— el retraimiento del ahorro privado en la formación de capital sigue caracterizando la marcha de nuestro proceso económico. Siendo tan notables las desigualdades en la distribución de la riqueza y de la renta en España se deduce necesariamente de estos hechos que los privilegiados con rentas elevadas no tienen aún conciencia de la función social del dinero. Como la ética de la propiedad tiende cada vez más a no limitarse únicamente a analizar el origen de la propiedad para juzgar su legitimidad por la naturaleza fluida del valor del dinero según la forma en que se gaste por los sujetos de un sistema económico determinado, se podría poner en duda el derecho a la posesión de esos márgenes superfluos de rentas que al no realizar su función comprometen el valor del dinero en curso. La mala interpretación de algunas de las críticas keynesianas al ahorro y la experiencia de que el mayor volumen de ahorro se canaliza hoy a través del llamado ahorro institucional hace olvidar con frecuencia la función del ahorro en el circuito económico. Paradójicamente fue expuesta tal función por el mismo Keynes en la llamada ecuación II, que brevemente pasamos a explicar teniendo en cuenta los análisis posteriores de Kaldor, Kalecki y Boulding y las aplicaciones que para la política de rentas hacen de esta teoría los profesores Preiser, Föhl, Nell-Breuning, Weisser y Liefmann.

BASE TEORICA DE UNA POLITICA DINAMICA DE RENTAS

La renta monetaria global de un sistema económico en desarrollo sólo puede ser gastada razonablemente en consumo dentro de determinados límites. El «límite-topo» para la cuota de consumo e inversión queda fijado por la capacidad de rendimiento del sistema considerado: no se pueden emplear más bienes para el consumo inmediato o para la producción que los que realmente existen. Si el consumo sobrepasa un volumen de

terminado, se frena el proceso de desarrollo. Si, por el contrario, el volumen del consumo resulta excesivamente reducido, se puede provocar un proceso deflacionista. El término con que se ha de comparar la masa de consumo para que resulte proporcionada es la parte del producto social que se dedica a la inversión, y su magnitud no se puede determinar a priori, porque es más bien el resultado de todo el acontecer social: ideas sobre el sentido de la vida que tiene cada pueblo, estructura social, escala de valores, etc. El límite inferior para la participación del consumo en el producto social queda determinado por el mínimo físico-cultural que tolera la referida mentalidad de la nación considerada.

En la realidad actual del proceso de formación de renta en España, las rentas de salarios son fundamentalmente rentas que en casi su totalidad se emplean en consumo. Es verdad que los Seguros Sociales suponen en la actualidad quizás algo más del 50 por 100 de la masa de salarios que perciben directamente los obreros. Reflexionar sobre las consecuencias sociales que esto supone nos apartaría mucho de nuestro tema. Tampoco podemos detenernos en analizar si las cuotas que pagan los empresarios o las que aporta el Estado para la financiación del Instituto Nacional de Previsión gravan fundamentalmente las rentas de los no-beneficiarios de los Seguros Sociales o, a través de los precios y de la incidencia de los impuestos, son los mismos beneficiarios los que soportan el peso de las cargas sociales. Por lo que respecta a nuestro tema, lo que importa es resaltar que, como prácticamente ocurre en todos los sistemas capitalistas de la actualidad, la cuota de la inversión privada directa se forma con los beneficios no repartidos de las empresas o con los ingresos que reciben los particulares al cobrar sus dividendos, es decir, por rentas de propiedad y no de trabajo. En las teorías macro-económicas modernas, ésta es una de las principales funciones sociales del beneficio en una organización económica capitalista.

El problema está en que los propietarios de los medios de producción, es decir, los capitalistas, en nuestra terminología técnica, sean conscientes o no de esa finalidad inherente a los beneficios. Los capitalistas alemanes, por ejemplo, en la época de la reconstrucción, después de la segunda guerra mundial, conocían su función y, mediante la reinversión de beneficios, crearon el enorme aparato productor que hoy hace de su patria una de las más fuertes potencias económicas del mundo. Los capitalistas españoles, en cambio, han gastado y siguen gastando en consumo de lujo gran parte de sus beneficios o invierten en el extranjero clandestinamente ingresos obtenidos en el sistema de producción nacional. En cualquier caso, el poder disponer de volúmenes tan elevados de renta sólo se justificaría si se emplearan en la capitalización interior para aumentar la capacidad de producción a un ritmo que, correspondiendo al continuo crecimiento de la creación de rentas, pueda mantener el sistema en equilibrio. Las consecuencias de un proceder no «conforme» al sistema han sido el exceso de demanda interior y, sobre todo, la financiación inflacionista por parte del Estado o de la iniciativa privada, que ha tenido que acudir a la creación del crédito para suplir la falta de ahorro de los perceptores de rentas residuales.

La revolucionaria propuesta de los que abogan por una política dinámica de rentas se funda en la posibilidad de que las rentas de los asalariados dejen de ser rentas exclusivas de consumo, y el proceso de capitalización incluya sectores más amplios de población, previniendo así el peligro de que el mal empleo de las rentas de beneficios frene el pro-

ceso dinámico de la economía o haga que se tenga que recurrir al crédito para financiar con tensiones inflacionistas.

Se trata, pues, de elevar las rentas de trabajo sin que se reduzca la cuota de inversión y evitando que la creación de dinero, que es necesaria en todo proceso de desarrollo, produzca tensiones inflacionistas.

ESTABILIDAD Y SALARIOS ALTOS

Prescindiendo del aspecto sociológico de la transformación de la sociedad de dos clases (poseedores de medios de producción y trabajadores por cuenta ajena), que se conseguiría facilitando el que los asalariados pasen a ser también propietarios de los medios de producción, parece que el comportamiento de los capitalistas españoles postularía que, para conseguir la expansión económica con estabilidad, se arbitren las medidas oportunas para transvasar parte de esos beneficios que deben ser invertidos al sector asalariado, habiendo garantizado previamente que no se gastarán tales aumentos de los ingresos en demanda de consumo. Se conseguiría así una fórmula feliz para realizar la aparente autonomía de un ahorro que no necesita «apretarse el cinturón».

En efecto, como el profesor Nell-Breuning ha demostrado repetidas veces⁵, el ahorro detruido de un aumento de renta que procede de la creación de dinero sería, para la totalidad del grupo asalariado, una ilusión renuncia al consumo en cuanto su empleo en la demanda de bienes de consumo supondría solamente una subida de precios, porque a la mayor demanda monetaria no correspondería un aumento en la oferta de bienes. El gasto de ese aumento de renta no podría mejorar la situación del total de los asalariados como consumidores, y su efecto se reduciría a disminuir el poder de compra del dinero y se materializaría en las rentas residuales de los empresarios, que de esta forma, mediante la autofinanciación, podrían aumentar sus patrimonios sin haber hecho el menor sacrificio.

Si, por el contrario, ahorraran los asalariados esa fracción de salario que no es posible transformar en un aumento de consumo y la invirtieran, en lugar de un ahorro forzoso, que sólo beneficiaría al grupo empresarial globalmente considerado, se realizaría una auténtica formación de capital, cuya propiedad pertenecería al grupo de los hasta entonces no propietarios de bienes de producción, sin que para ello hubieran tenido que reducir en lo más mínimo su nivel de vida ordinario.

En el proceso descrito se conseguiría un desarrollo con estabilidad; en cuanto el nivel de precios no tendría por qué cambiar por razón de la demanda monetaria, y, al mismo tiempo, se verificaría una reforma del proceso de distribución, sin que la tasa de inversión dejara de tener la magnitud exigida en una economía en desarrollo.

Es imposible, en el corto espacio disponible en un artículo, contestar a todas las posibles objeciones que el sistema propuesto puede suscitar. La dificultad mayor que en nuestra situación actual se podría con toda razón proponer es la improcedencia de un sistema que frenaría la propensión a la inversión. Si a pesar de los beneficios que se han conseguido en el desarrollo de la posguerra muestra un retraimiento tan no-

⁵ *Sparen ohne Konsumverzicht?* en: *Wirtschaft un Gesellschaft*, tomo III, Friburgo, 1960 y en *Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand*, editado por Georg Leber, páginas 51-58.

table el sector empresarial, ¿qué ocurriría si se redujeran más los beneficios? De hecho estamos en una coyuntura en que los beneficios industriales han disminuido por motivos no exclusivamente de política social y la amenaza de recesión es grande...

Para responder a esta objeción habría que plantearse, sin embargo, la realista alternativa de cómo reaccionarían los mismos capitalistas ante un cambio institucional que les destronara de su situación privilegiada. Las tensiones sociales no pueden disimularse a largo plazo atrincherándose en la fuerza de un régimen autoritario que tuvo su razón de ser en un contexto histórico muy distinto del presente. En sus cálculos económicos, los capitalistas no deben pasar por alto un dato de tipo social: la mentalidad anquilosada de un sector importante de la sociedad puede precipitar a todo el conjunto en un sistema que acabe con el reconocimiento del derecho al ejercicio de las libertades más fundamentales de la persona humana.

Tampoco nos permite el espacio alargarnos en exponer el instrumental con que se puede llevar a la práctica la política de rentas propuesta. Por el momento nos interesaba sólo mostrar que es posible que ahorren los grupos asalariados y que una política en este sentido podría ser decisiva para que nuestro desarrollo fuera más equilibrado en el nuevo período del Plan que se prepara, porque para fomentar el ahorro no basta influir en la voluntad si no se crea también capacidad para dedicar una parte de los ingresos a otros fines que el consumo imprescindible.

EL EQUIVOCO DE LA POLÍTICA DE RENTAS Y LA ESTABILIDAD

De lo expuesto se deduce que al hablar de la política de rentas como instrumento para conseguir un desarrollo económico equilibrado se pueden entender cosas muy distintas.

Para los economistas fundados en las teorías liberales de la escuela clásica, la política de rentas se reduce fundamentalmente a controlar la evolución de los salarios para evitar la espiral inflacionista. La política económica de esta orientación propone como criterio práctico que las elevaciones nominales de los salarios se acomoden al desarrollo de la productividad media, y, como instrumentos para una política de redistribución, recomiendan la política fiscal y las transferencias de renta a través de los Seguros Sociales. Se prescinde, por tanto, de las condiciones especiales de un proceso de desarrollo en el que se crea continuamente nueva riqueza, que puede distribuirse según la doble alternativa de que se concentre en los que ya tienen capacidad de ahorro (empresas, clases con rentas elevadas, instituciones de crédito, Estado) o de que se distribuya en la fase originaria si se tomaran medidas adecuadas para crear capacidad de ahorro en otros sectores.

Los economistas que se enfrentan con los problemas del desarrollo con una orientación más o menos keynesiana, pero, en todo caso, con una fuerte preocupación por los problemas de la interdependencia social, proponen una política de rentas más dinámica en la que, al mismo tiempo que se atiende a los efectos estabilizadores, se previene también la capacitación, para que puedan y quieran ahorrar nuevos estratos sociales y se verifique así una redistribución de la riqueza no tocando los derechos ya adquiridos, sino dando una mayor participación en la ri-

queza que se crea a los sectores más desfavorecidos por la dinámica del mecanismo de la distribución tradicional.

Ya hemos visto que en los tres primeros años de nuestro Plan de Desarrollo ni siquiera se ha conseguido no empeorar la situación de los asalariados en su participación en la renta creada. Ciertamente, esta evolución no fue pretendida por los planificadores, que insistentemente repiten en el texto del Plan la decisión de fomentar una distribución más justa. Como expusimos más arriba, parece que lo que ha fallado ha sido el instrumental adecuado para realizar esas intenciones. Veamos en qué medida se superan esas deficiencias operativas en lo hasta ahora programado para el II Plan.

LA POLÍTICA DE RENTAS EN LAS DIRECTRICES PARA EL II PLAN

Aunque en las directrices generales para la política de desarrollo del II Plan se ha suprimido la referencia a la «política social de rentas» que contiene el I Plan, al hablar de la exigencia de expansión equilibrada (comparar la directriz general B del texto del I Plan, pág. 61, con la directriz general 3.ª del II Plan), la preocupación por la política distributiva está claramente expresada en la introducción de dichas directrices, cuando, al exponer la necesidad de atender al máximo aprovechamiento de los escasos recursos disponibles, se añade: «cuidando al mismo tiempo (es decir, mientras se continúa el desarrollo) de que los frutos que se obtengan se distribuyan con justicia, atendiendo cada vez con más intensidad a la promoción social de los trabajadores españoles».

Esta intención pasa a ser el objetivo de la política de trabajo, que «se orientará a mejorar las condiciones generales de vida de los trabajadores, procurando aumentar su participación en la renta nacional». El instrumental que se aplicará para ello se enuncia a continuación:

1) «A través de unas justas retribuciones salariales, enmarcadas en una eficaz política de rentas», para lo cual—se dice en el núm. 5 del capítulo X—«se institucionalizará el salario mínimo interprofesional, acomodándose periódicamente su cuantía en relación con el coste de vida, la productividad media y la evolución general de la economía», y el núm. 6 añade: «se tenderá a que la retribución del trabajo evolucione de modo que su poder adquisitivo siga una tendencia paralela al crecimiento de la productividad».

Estas determinaciones tan concretas y, por eso, tan operativas, sufren un vaciamiento radical al dejarse la decisión de regulaciones ulteriores de la política de rentas a apreciaciones subjetivas vagamente expresadas en el siguiente párrafo: «sin embargo, cuando las circunstancias lo aconsejen y a fin de coadyuvar a las exigencias del Plan de Desarrollo, podrán establecerse sistemas que hagan compatibles el mantenimiento de los derechos de los trabajadores y la estabilidad de los precios». Dificilmente puede soslayarse al leer estas frases el presentimiento de que a estas restricciones subyace el pensamiento clásico-liberal de que el control de los salarios es el medio más seguro para mantener la estabilidad de precios.

2) A través de «una mejora de las actuales prestaciones de la Seguridad Social, tendiendo a equiparar las de los distintos sectores productivos». Los núms. 9 y 10 del mismo capítulo, de «política del trabajo»,

concretan aún más la forma de este instrumento, «siendo la política de Seguridad Social uno de los instrumentos de redistribución de la renta, el sector público participará en su financiación». Sobre la eficacia redistributiva de este instrumento, propusimos ya algunas objeciones; queda sólo añadir que la otra determinación, de que el incremento de recursos en los organismos de Seguridad Social se destine a igualar las prestaciones en los diferentes sectores económicos, tendrá más bien un efecto redistributivo entre los beneficiarios, pero no ataca la raíz del problema, aunque no deje de tener cierta importancia, por las desigualdades que provoca el desarrollo también entre las rentas de los asalariados.

3) «Facilitando el acceso de los mismos (de los trabajadores) a las diversas formas de propiedad». Esta proposición, que podría ser considerada como un objetivo paralelo al de procurar aumentar la participación del trabajo en la distribución de la renta nacional—sociológicamente no tiene la misma significación aumentar los ingresos de una renta salarial o añadir una nueva fuente de ingresos a la del trabajo—, parece, por la construcción gramatical, que se enuncia dándole el mismo carácter de instrumento para aumentar las retribuciones laborales que los enumerados anteriormente. Sea de esto lo que quiera, lo cierto es que este elemento tan importante para caracterizar una política de rentas dinámica y social aparece siempre formulado con excesiva timidez, de forma que en el núm. 6, a lo que hemos transcrito anteriormente en el párrafo 1), se añade: «sin perjuicio de lo anteriormente dicho (retribución del trabajo según productividad), se fomentará la propensión al ahorro de los trabajadores». El núm. 12 del capítulo que estudiamos es más expresivo, pero enmarca una política de rentas a nivel de empresa y, por eso, no refleja la trascendencia que podría tener una política macroeconómica de rentas para la estabilidad y el desarrollo. «Se fomentará—dice—todo lo concerniente a la política de promoción social, impulsando el cooperativismo y toda clase de empresas que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad y la cultura.»

La preocupación por el fomento del ahorro, que hemos dicho se echaba de menos en el I Plan, aparece con bastante relieve en el capítulo sobre política financiera y fiscal de las directrices para el II Plan. Se evita aquí felizmente el referido espejismo del ahorro institucional.

Para estimular y fortalecer el mercado de capitales «se adoptarán las medidas oportunas para conseguir una mayor igualdad de trato fiscal a las inversiones productivas, eliminando los excesivos alicientes que, por falta de imposición adecuada o por cualquier otra causa, ofrecen otras posibilidades alternativas de colocación de ahorro, especialmente las de carácter especulativo» (Directrices II Plan, «Mercado de capitales», núm. 1). Esta orientación, muy oportuna desde el punto de vista del desarrollo, no tiene en cambio significado alguno con relación a la política de rentas que proponemos, pues afecta sólo a los que de por sí tienen ya capacidad de ahorro.

Lo mismo se puede decir de las restantes directrices, con excepción de la núm. 2, que se refiere al ahorro modesto, y está además refrendada por el éxito con que las Cajas de Ahorro han aumentado sus depósitos en estos últimos años por su política de expansión geográfica; «se proseguirá decididamente—dice el párrafo referido—la política de ensanchamiento del mercado de capitales por medio de la captación de estratos de ahorro actualmente alejados del mismo, impulsando las diversas formas de inversión colectiva».

FOMENTO DEL AHORRO EN LAS MEDIDAS DEL 3 OCTUBRE 1966 Y LA POLITICA DINAMICA DE RENTAS

Las directrices para el fomento del ahorro fueron ya plasmadas en medidas concretas de política económica por el decreto-ley de 3 de octubre de 1966.

Es significativa la advertencia del preámbulo, en la que se dice que la reciente elevación del salario mínimo interprofesional ha hecho considerar urgente al Gobierno el promulgar estas medidas de estímulo al ahorro y a su colocación en inversiones productivas como medio de defender el poder adquisitivo de las rentas de trabajo. Con toda razón los responsables de la política económica han de estar alerta para que las subidas de salarios no presionen sobre los precios, pero conviene tener muy claro en la presente coyuntura de fuertes presiones salariales que, como demuestra el informe sobre la distribución de la renta en 1965 (págs. 51-52) no se puede atribuir a la evolución de los salarios en los dos años primeros del Plan los desequilibrios de precios.

Por lo que se refiere a nuestro tema, interesa resaltar que en las medidas que estudiamos encontramos aplicado aparentemente el mecanismo que caracteriza la política dinámica de rentas: elevación de salarios y estímulos para que aumente la cuota del ahorro voluntario, evitando así una mayor presión sobre la demanda, con el peligro consiguiente de que suban los precios y baje el poder adquisitivo de la peseta. Decimos «aparentemente», porque tales medidas no pretenden conseguir el ahorro del mismo grupo que ha mejorado sus ingresos, como haría una auténtica política de rentas en el sentido propuesto. Esto aparece claro por la siguiente razón:

El Gobierno consideró que la elevación del salario mínimo interprofesional «obedece a innegables imperativos de justicia social». Como hemos visto que los criterios principales para la política de salarios, según el Plan, son la evolución de la productividad y del coste de vida, podemos fundadamente admitir que la exigencia de justicia social proviene de un empeoramiento en el poder de compra de los salarios más bajos de la escala, y, por tanto, no sería lógico pretender influir sobre la propensión al consumo de estos sectores «para neutralizar el impacto que en el conjunto de la economía puede producir este volumen mayor de disponibilidades» (preámbulo del decreto-ley de 3 de octubre de 1966). Las medidas de estímulo al ahorro favorecerán, pues, a los que ya tienen capacidad para ahorrar o a los que indirectamente experimenten un aumento de tal capacidad por el efecto inducido que la variación del salario mínimo puede provocar en toda la escala de salarios, o también, finalmente, por el aumento de los ingresos de los que venden los bienes de consumo más demandados por los perceptores de las rentas más bajas, que han sido elevadas.

POSITIVA, PERO MODESTA, APORTACION DE LA POLITICA DE AHORRO

Estimular a la clase media para el ahorro en cualquiera de las formas favorecidas—depósitos a largo plazo, cuentas de ahorro-vivienda, o ahorro-bursátil, patrimonio familiar en valores mobiliarios o explotaciones agrarias y créditos privilegiados para difusión de la propiedad mobiliaria—supone ya un gran paso para esa política de rentas que podría

caracterizar a un Plan de Desarrollo socioeconómico. Naturalmente, se puede dar aquí una redistribución a favor de estos grupos por razón de los privilegios fiscales y subvenciones que se les conceden. El que de hecho se dé o no tal redistribución dependerá, como hemos dicho anteriormente, del grado de progresividad del sistema fiscal. Alguna redistribución habría siempre, porque, por tratarse de una decisión libre, sólo una parte del grupo afectado por el mismo gravamen fiscal se aprovechará de estas bonificaciones. Hay que concluir, pues que los «estímulos de ahorro y patrimonio familiar» establecidos por el mencionado decreto-ley en principio—sin entrar en ulteriores detalles técnicos—pueden ser eficientes para difundir la propiedad de los medios productivos a sectores más amplios de la sociedad española, con el consiguiente cambio estructural que esto supone.

La política de rentas del Plan supera así las arcaicas barreras del conservadurismo liberal, que no veía más posibilidad para mantener precios estables que frenar los salarios.

Con estas medidas quedan, sin embargo, por explotar muchas otras potencialidades de la aplicación de una política de rentas como instrumento para conseguir un desarrollo equilibrado y distribuir simultáneamente la riqueza creada, de forma que se reestructure una sociedad más integrada.

El efecto estabilizador que tales medidas pueden conseguir al aumentar el ahorro es muy problemático, porque se requerirían estímulos muy fuertes para crear el hábito del ahorro en clases con fuerte propensión al consumo y que, además, están solicitadas por una publicidad montada con las técnicas más modernas de las sociedades desarrolladas. Parece sería más eficaz haber establecido alguna de las formas del salario de inversión, instrumento imprescindible para la política de rentas dinámica. Aunque este instrumento tiene el contravalor pedagógico de ser algo impuesto, por el momento se considera como el medio más seguro para garantizar una política redistributiva en un desarrollo económico acelerado. Para recomendar este instrumento, nos fundamos en el problema más crítico de nuestra reforma social.

Consideramos indiscutible que la estructura de la distribución de riqueza y rentas de nuestra sociedad es reprochable, lo mismo desde el punto de vista de una sociedad integrada en sentido moderno que desde el punto de vista cristiano. Se impone, pues, con urgencia cambiar tal estructura, entre otras cosas, para asegurar un desarrollo efectivo a largo plazo. Esta reforma sólo se puede conseguir por dos caminos, si se quiere mantener la autonomía que la propiedad privada reporta al ciudadano frente a las ingerencias del Estado: o confiscar parte de los patrimonios de que disfrutaban los grupos privilegiados y transferirlos a los otros grupos, o distribuir la riqueza que se va creando de manera que desproporcionalmente participen en ella los grupos que hasta ahora sólo disponen de su trabajo como fuente de ingresos. Tratamos, pues, de la distribución de la propiedad de los medios de producción y no de la renta, porque la estructura de la propiedad es lo decisivo para la configuración del orden social en una sociedad libre de hecho. El segundo sistema nos parece concuerda mejor con los principios de una sociedad libre y cristiana. Fácticamente admite muchas posibilidades de realización. Lo fundamental es crear capacidad de ahorro mediante la subida de salarios y transformar automáticamente ese incremento de renta en una participación en la propiedad del nuevo aparato productor con que se aumenta la capacidad del sistema económico en

desarrollo. Esto es lo que consigue la forma jurídica del salario de inversión al congelar una parte del aumento de salario para dedicarlo a la inversión. Se evitarían así presiones sobre los precios, se conseguiría una cuota de inversión segura, que en la estructura actual no está asegurada en España por los beneficios que perciben los capitalistas, y se evitarían las dificultades de los sistemas de financiación nacionalizada o anonimizada mediante las instituciones de crédito, y la consiguiente concentración de poder que tales sistemas originan.

CONCLUSIONES

1.—La política de rentas es una pieza fundamental en toda política de desarrollo en cuanto condiciona la capacidad de ahorro, la presión y dirección de la demanda y, por tanto, la estabilidad, y en cuanto puede ser un instrumento eficaz para reformar una estructura social sin lesionar derechos adquiridos.

2.—Los resultados poco satisfactorios, desde el punto de vista social y económico, de la distribución de la renta en los tres primeros años de vigencia del Plan eran previsibles por lo inadecuado del instrumental programado para armonizar el proceso de capitalización con la formación de rentas.

3.—Los modernos análisis de los circuitos económicos sugieren la posibilidad de instrumentos que, sin disminuir la cuota de inversión necesaria para el desarrollo y neutralizando los efectos desestabilizadores de la expansión del crédito, eviten la concentración de la propiedad de los bienes de producción y contribuyan así a superar las tensiones sociales inevitables en el sistema capitalista clásico.

4.—El retraimiento del capital español respecto a las inversiones productivas y las consecuencias inflacionistas que se siguen de suplir la ausencia del ahorro de los sectores con elevadas rentas mediante la expansión del crédito, hacen más recomendable el empleo de instrumentos que transfieren la capacidad de ahorro a otros sectores y aseguren así su aplicación en la formación del capital.

5.—El que la mayor parte del ahorro se realice actualmente a través de los canales del llamado ahorro institucional no debe hacer olvidar que no es indiferente para el proceso económico el origen de los medios financieros puestos a disposición de la actividad inversionista. Si la propiedad de los medios de producción se distribuye entre el Estado, los grupos financieros privados y algunas instituciones sociales del tipo de las Cajas de Ahorro se reduce alarmantemente el espacio de libre actividad de los individuos y, sobre todo, se vive el riesgo continuo de la financiación con dinero creado por motivos políticos o lucrativos más que por necesidad económica.

6.—El fundado temor de que la reducción de beneficios, que supondría crear un salario de inversión, provocaría debilitamiento de la actividad inversora del sector privado, debe contrapesarse con la posibilidad de que el intento de mantener un «statuo quo» claramente injusto puede precipitar en soluciones radicales que afectarían, sobre todo, a ese sector privado capitalista.

7.—Tratar de que colabore la política de rentas a la estabilidad, atribuyendo el peligro de inflación unilateralmente al proceso salarios-precios, es rendir tributo a una ideología ya superada y empíricamente refutada por la experiencia inflacionista de los tres años de Plan trans-

E. RECIO

curridos. Obligar a los salarios a que evolucionen paralelamente con la productividad es querer mantener la injusta distribución existente, evitando sólo que se agudice la diferente suerte de los ingresos del capital y del trabajo, aspiración mínima que ni siquiera ha quedado satisfecha en estos últimos años.

8.—La reforma de nuestra estructura social se reduce fundamentalmente al siguiente dilema: o repartir los patrimonios ya constituidos o hacer que los que se vayan constituyendo se repartan más equitativamente. Para esto no basta fomentar la voluntad de ahorro si no se crea al mismo tiempo una mayor capacidad. Con alguna de las formas de salario de inversión podría conseguirse una clase de ahorro que no supone renunciar al nivel de consumo alcanzado, lo cual es esencial para intentar integrar en el proceso de la capitalización al sector asalariado.

9.—En las directrices para la política de desarrollo del II Plan no se arbitran instrumentos para una política dinámica de rentas eficientes en el sentido descrito. En las medidas para el fomento del ahorro de 3 de octubre de 1966 se insinúa el mecanismo característico de dicha política, se establecen instrumentos que estimularán la difusión de la propiedad a sectores más amplios que los que actualmente participaban en dicho proceso, pero no explotan todas las posibilidades que dicha política podía tener para la reforma de nuestra estructura social y no aseguran mucha efectividad en cuanto a su posible función estabilizadora.