

I) EVOLUCION DE LA POLITICA FISCAL

Para los políticos liberales el ideal era la mínima intervención del Estado; el Estado era necesario, pero solamente como medio de mantener la libertad individual en todos los campos. Por eso la labor fiscal del Estado liberal debía reducirse al mínimo suficiente para el sostenimiento de la máquina estatal. Las cualidades de los impuestos debían ser las siguientes: proporcionales, ciertas, cómodas y económicas; proporcionales a los ingresos de los contribuyentes; ciertos, es decir, que nadie pudiera eludir los impuestos; cómodos: recaudarlos por el sistema más sencillo posible; económicos: que la máquina de recaudación costara lo menos posible.

El influjo de los impuestos en la actividad económica era mínimo, por que el volumen total de los impuestos era pequeño: el suficiente para pagar los sueldos a los empleados del Estado; el número de estos empleados era pequeño: había Empresas que tenían más empleados que el Estado.

Cuatro fases en la teoría fiscal: 1) Hacienda neutral: este concepto viene de la política monetaria; se dice que una política monetaria es neutral cuando por vía del dinero no se produce ninguna influencia en la marcha de la vida económica. Lo mismo los impuestos: no han de influir en la vida económica; han de ser neutrales respecto a los niveles de precios, salarios, volumen de producción, etc. La vida económica ha de estar a cubierto de manipulaciones monetarias y fiscales.

2) Pronto se ve la imposibilidad de la neutralidad, porque los impuestos, sea que graven la totalidad de la renta o sólo una parte de ella, v.gr. sueldos, propiedad, comercio, etc., tienen un influjo en la vida económica, que disminuyen el poder de compra de los contribuyentes con la repercusión que tiene esto en el volumen de los negocios.

3) Después cae el Estado en la cuenta de que la política fiscal puede influir en una mejor distribución de la renta nacional; por eso se implantan impuestos no sólo proporcionales, sino progresivos, e.d. que si a uno de renta 1.000 se le quita el 10%, a uno de renta 100.000 se le quita no sólo el 10% sino un 60%, por ejemplo. A la cabeza de este sistema va en la actualidad Inglaterra, pero pronto le seguirán las otras naciones.

4) El último paso es el siguiente: si el Estado puede intervenir al final de la producción, redistribuyendo las rentas percibidas por los factores de producción, ¿por qué no ha de intervenir en la misma producción? ¿Por qué no ha de montar fábricas propias que remedien la escasez o el monopolio cuando existan?

El Estado siempre ha sido factor de producción: porque mantiene el orden necesario para producir, porque ha establecido un sistema de comunicaciones para el tráfico y las mismas comunicaciones telefónicas y telegráficas, porque da una educación moral y profesional que influye grandemente en la producción. Por eso el Estado retira su parte como factor que es, a veces decisivo, de producción; así como el obrero tiene derecho al salario y el empresario al beneficio, así el Estado también a otra retribución.

II) HACIENDA DISTRIBUTIVA.- INFLUJO EN LA CORRECCION DE LA DISTRIBUCION.

Este sistema tiene su origen en el siglo pasado. Adolfo Wagner propugnaba la intervención estatal, quería tarifas progresivas que se emplearían para enseñanza, seguros y toda clase de beneficios en sentido amplio, e.d. servicios gratuitos del Estado para completar los ingresos que los trabajadores percibían por jornales. En 1880 lo implanta Bismark. Pero pronto la realidad desborda los planes de Wagner; sus discípulos propugnan no sólo la ayuda al obrero, sino la eliminación de las diferencias entre las clases sociales. Esto que entonces parecía utópico, se persigue hoy en varios países por medio de impuestos progresivos sobre la renta y sobre la sucesión, es decir, no sólo sobre los ingresos, sino también sobre el patrimonio. Los millonarios empiezan a decrecer, se frena

la concentración de capitales. Inglaterra va a la cabeza de este movimiento; los resultados son los siguientes: en 1939 había 150 personas con ingresos superiores a las 50.000 £ de renta; en 1947 sólo hay 60 que tienen esos ingresos; para tener 50.000£ de renta líquida hacen falta 300.000 de renta bruta. En línea directa los impuestos a la sucesión son casi de un 50%; al cabo de una generación los millonarios ingleses serán una especie antropológica rara. Tras Inglaterra marchan en este sentido todos los países, aunque en menor grado.

Consecuencia de esto: se aminoran las diferencias: ¿Se puede llegar al éxito completo, e.d., a la igualdad de todos? Desde luego la política a seguir es que los gastos públicos den a las clases bajas más de los que se les quita por impuestos. A la igualdad total no se puede llegar, tampoco a que los impuestos sean totalmente equitativos; porque el Estado - recauda en dinero, retira recursos a los contribuyentes, luego tienen que disminuir los gastos. En esto se puede llegar a una justa proporcionalidad, pero al mismo tiempo para que la equidad sea completa, el sacrificio debe ser también proporcional para todos, la molestia debe ser igual para todos. Ahora bien, este sacrificio no se puede medir, porque no existe, ni es posible un aparato psicoscópico. El único método bueno sería que el Estado mandara que todos redujeran la satisfacción de sus necesidades en 10% por ejemplo; pero tampoco esto es posible, porque "nadie es buen juez en su propia causa" y nadie lo cumpliría.

Por lo tanto el Estado tiene que servirse de unos índices aproximados. De todos modos el principio ha de ser: el mínimo sacrificio y molestia para todos. El sistema de tarifas progresivas es también de mínimo sacrificio, porque los ricos en la sociedad son los menos. También el sacrificio es mínimo por la teoría de la utilidad marginal del dinero; por ejemplo 20 ptas. para un pobre son más útiles que para un rico; para el pobre suponen la comida de un día; para un rico supone un gasto en una diversión. Por tanto 20 ptas. suponen un mayor sacrificio para el pobre, que una cantidad bastante crecida para un rico.

Contrapartida de todo el sistema de distribución.- Los impuestos eliminan las diferencias sociales por la redistribución de la renta, pero esta redistribución no puede continuar indefinidamente, porque no se incrementa el potencial económico a distribuir. Por eso el Estado tiene que incrementar la producción.

III) PRINCIPIOS Y RESULTADOS DE LA HACIENDA PRODUCTIVA.

No es suficiente que el Estado corrija la distribución, sino que tiene que intervenir el Estado directamente en la producción para que haya más bienes a distribuir. En esta fase estamos en la actualidad: se ha llegado a esta fase por escalones teórico-prácticos.

La primera necesidad de intervención surge con las crisis; los efectos de las crisis son conocidos por otras clases. En cuanto las masas del pueblo llegan a tener influencia en el poder, piden la intervención estatal en la vida económica. Al principio se pide la intervención en la política monetaria; cuando los medios de pagos son escasos, se pide al Estado emisiones de dinero. Se ve que esto no basta; se pide al Estado que disminuya el paro por una política de obras públicas por organismos públicos. Pero todo esto es tendencia a conseguir los efectos de las crisis, no se va todavía directamente a eliminar las causas de la crisis, porque aún no son conocidas. Cuando se descubren las causas de la crisis se pide al Estado que las corrija.

Forma de corregir las causas de las crisis.- La acción del Estado en la producción debe ser complementaria de la iniciativa privada; llegar en todo momento a la máxima producción y al nivel máximo de empleo. Esta es la misión de la política fiscal del Estado. La acción del Estado ha de ser contraria a la acción de la coyuntura económica. En tiempo de expansión de los negocios debe establecer grandes impuestos; pero no gastarlos inmediatamente ni ponerse a producir. En tiempo de depresión debe fomentar, con los recursos recaudados en tiempo de expansión, gastos en obras públicas, ayudar a los negocios, frenar el paro. Resumiendo: máxi-

ma intervención estatal cuando el negocio privado es mínimo y viceversa.

Además del remediar la crisis, hay otra causa que exige la implantación de la Hacienda estatal productiva. Aun en periodos optimistas hay fuerzas que tienen a frenar el progreso económico constante, v.gr. el grado de monopolio. El Estado tiene que desbarbar los monopolios por medio de empresas propias. ¿Es posible en estos momentos esta influencia beneficiosa del Estado? Todavía no, porque el Estado aún ni tiene esta mentalidad, ni recursos financieros para llevarlos a la práctica.

Keynes ha demostrado que los progresos técnicos han permitido que la producción sea extraordinaria y que lo más interesante y difícil no es producir, sino distribuir, e.d. que haya una demanda capaz de absorber lo producido. El siglo pasado se creía que la producción traía su demanda, pero se ha demostrado por la ley de la propensión al ahorro que no toda la producción es demandada. Lo interesante es tener una demanda constante; por eso al Estado debe completar la demanda privada. Hasta ahora la Hacienda Pública sólo tenía como misión pagar a los funcionarios del Estado; en adelante debe prevenir y corregir con sus recursos las crisis; esto trae consigo una gran Deuda Pública (porque el medio de financiación esto tiene que ser en parte la emisión de títulos de la Deuda) que es mejor una gran Deuda pública que la depresión. En España el ahorro no es suficiente para reponer la maquinaria; por eso el Estado debe montar Empresas propias y al mismo tiempo ayudar a las empresas particulares. Además otro título de la intervención estatal es las exigencias de la nueva economía de grandes concentraciones de capital: las grandes empresas producen con menor coste, mejor calidad y mayor normalidad. Hay otras que no pueden realizarse más que por el Estado, p.ej., un salto capaz de producir 7.000 H.P. requiere un gasto de construcción de 100.000.000 de ptas.; por tanto en muchos países los saltos no los podrá construir más que el Estado. La bomba atómica no la puede construir más que el Estado, porque ha requerido en Norteamérica 7 u 8 ciudades exclusivamente dedicadas a ello. Lo mismo se requiere la intervención estatal para el máximo aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de un país; no puede construirse un salto en un río sin tener en cuenta los ya construídos en ese río y los que se van a construir; hay que estudiar todo un río en todo su conjunto y en todo su curso; esto se llama una Confederación hidroeléctrica. Este estudio y esta coordinación difícilmente lo harán sociedades privadas cuyo signo es la competencia entre sí; esto requiere la intervención estatal, como se hizo en España en 1928. La electricidad barata es una condición esencial para la producción y la bajatura de los precios. El Estado debe crear estos capitales reales aun en tiempo de prosperidad.

Condiciones para que el Estado pueda seguir esta política.- Hay que dar una nueva mentalidad y una nueva educación a la máquina estatal. Esto, necesariamente, requiere tiempo.

Además, hay que implantar una nueva concepción del presupuesto. Hasta ahora el presupuesto estatal se concibe de forma parecida al presupuesto individual: se ponen en una columna gastos, en otra ingresos y la tendencia es a que los gastos sean iguales o menores que los ingresos; y esto cada año. Dentro de poco este concepto del equilibrio presupuestario anual va a carecer de sentido; no tiene que ser el presupuesto anual, sino no cíclico, la nivelación presupuestaria tiene que ser cíclica; pocos impuestos en fases de depresión, por tanto déficit durante esos años; grandes impuestos en período de expansión que nivelen los déficits de los años de crisis. El presupuesto del futuro tiene que ser parecido al método de José en Egipto: ahorro en prosperidad, gastos públicos en depresión.

Inconvenientes de todo este sistema: Nos conduce al socialismo. Hay que dar tantos poderes y recursos al Estado, que es fácil que en lugar de redundar en bien del individuo y garantizar el bien común, sirvan para la opresión del individuo. Esto quiere decir que además de los problemas económicos existen otros problemas sociológicos y extraeconómicos. Labor del economista es señalar los puntos de vista económicos, pero antes de llegar a la acción hay que coordinar lo económico con lo sociológico.

ESCUELA SOCIAL SACERDOTAL
de la Diócesis de
VITORIA

Seminario Diocesano

RESUMEN DE CONFERENCIAS

Dn. Manuel Torres

Agosto 1949
0-----

EL SERMON DEL ECONOMISTA - LA MORAL ECONOMICA Y EL INTERVENCIONISMO ESTATAL.

====

Al llegar a este capítulo podría preguntarse el suspicaz lector: ¿Es posible que sea tan grande la petulancia de los entremetidos economistas que incluso quieren poner el paño al púlpito definiendo en materia de moral? No, no se trata de definir, sino de discurrir, que es muy distinta cosa. No se trata de un entremetimiento en materias ajenas a la economía, sino de plantear unos cuantos problemas que deberá resolver la autoridad del teólogo y del moralista, a quienes especialmente se dedica este capítulo. No se trata tampoco de una inoportuna digresión: los problemas han surgido como consecuencia natural de toda la investigación realizada.

De otra parte puedo reargüir al lector suspicaz: ¿No se nos suele reprochar a la economía y a los economistas que sólo nos ocupamos de lo material y damos de lado a los problemas morales? Si esto es clamor general ¿a qué viene el reproche de la intromisión? A mi entender ni el economista puede dogmatizar en cuestiones de moral, ni puede despreocuparse de las consecuencias morales de los actos económicos. La función del economista consiste en aislar las consecuencias económicas y ofrecérselos limpios y escuetos al teólogo, única persona con preparación para dictaminar cuándo están de acuerdo con la ley moral y cuándo, por el contrario, son una transgresión de ella. En vista del dictamen del moralista la autoridad económica obrará en consecuencia si quiere poner sus actos y decisiones -su política- de acuerdo con los preceptos de la Etica. Lo que yo niego es que el moralista y el teólogo puedan juzgar la moralidad de los actos económicos, sin conocer la totalidad de sus consecuencias; lo que yo niego es que el moralista y el teólogo puedan conocer la totalidad de las consecuencias de los actos económicos, si a su vez no son economistas. Lo que yo mantengo es la necesidad de que teólogos y economistas complementen su actividad y sean éstos los que planteen el problema y aquellos quienes lo resuelvan; lo que niego es que el teólogo puro pueda plantear correctamente el problema económico-moral y que el economista, como tal, tenga la menor autoridad para resolverlo.

Es a toda luces evidente que existe hoy una gran preocupación por los problemas morales en relación con lo económico y que esta preocupación se ha manifestado en una literatura bastante extensa que ha inducido a más de un observador poco atento de la realidad a lanzar la generalización de que la actual generación se preocupa por los problemas morales y de justicia en relación con lo económico, mucho más que anteriores generaciones se preocuparon. Aunque creo que todavía puedo presumir de pertenecer a la actual generación, si aceptara aquella interpretación temo que cometiera una apropiación indebida.

No voy a hacer una apología del liberalismo, después de haber empleado doce capítulos en combatiirlo; pero como adversario leal debo evitar la fácil y gran lanzada al enemigo caído. Al liberalismo económico puede combátirse desde muy distintos puntos de vista; lo que no se le puede reprochar, mas que por ignorancia notoria, es su despreocupación de los problemas morales y de justicia. Me estoy refiriendo, naturalmente a la pura teoría económica del liberalismo y no a sus resultados prácticos. Hasta tal punto es esto cierto que podría demostrarse y acaso algún día lo intento, que el intervencionismo en el campo económico social surgió precisamente para lograr los mismos fines que constituyeron la suprema aspiración de los teóricos liberales; que la diferencia sustancial entre liberalismo e intervencionismo económicos radica sólo en los medios y existe, por el contrario, un extraordinario paralelismo en los objetivos. ¿Cómo puede imaginarse que un sistema económico creado por aquel puritano profesor de Etica en la Universidad de Glasgow, que fué Adam Smith, puede ser un sistema amoral? Con la casi única excepción de David Ricardo, los grandes economistas clásicos son a la vez filósofos moralistas: Stuart Mill, Malthus, Stanley y Yevons. ¿No es un poco absurdo que unos maestros en Etica fuesen los creadores y defensores de un sistema económico que

prescinde de la moral?

Y Es que el liberalismo económico, al menos en su estructura teórica, se encuentra tan necesariamente dentro del orden moral que sólo en casos y - condiciones excepcionales entra en conflicto con él. Puede además demostrarse que en esos casos los economistas se preocuparon hasta la obsesión de los problemas morales y de justicia en relación con lo económico. Hay que hacer la salvedad de que la realidad se mostró bastante en desacuerdo con la supuesta subordinación del orden económico liberal a los principios morales; pero esto es una cuestión enteramente distinta y no afecta a la teoría que es lo que se sostiene.

El sistema económico liberal se asienta sobre dos principios fundamentales: el principio de la libre competencia y el de la división del trabajo. De acuerdo con ellos los clásicos demostraron que en este régimen el precio tiende a formarse en el punto en que coincide con los costes marginales. La organización de la producción, de acuerdo con la teoría de la firma o empresa, es tal que conduce a la óptima utilización de los recursos y este punto coincide con el coste mínimo. Y la ampliación del principio de la división del trabajo a la esfera internacional, que es la aplicación del libre-cambio, origina la mejor distribución y la máxima eficiencia de la producción nacional.

Si el sistema se perturba -afirmaban los ideólogos liberales- es porque se origina un intervencionismo del Estado o una acción monopolística de los particulares. Pero si el sistema -advierdo que hablo en condicional- si el sistema funciona tal y como ha sido descrito por los teóricos, entonces el precio igual al coste marginal es un precio justo o inferior al justo, cualquiera que sea el concepto que de esta justicia se tenga. Y como el salario, dentro de la concepción liberal, es un precio igual a la eficacia marginal del trabajo, tiene que ser un salario justo por definición. La consecuencia de que el precio sea igual al coste marginal y de la teoría de la firma es que el beneficio del empresario tienda a cero y esta es una de las proposiciones que incorpora Marshall en forma definitiva al sistema de libre competencia, proposición que asegura la mejor distribución de la renta nacional. Por tanto las consecuencias del funcionamiento del sistema son: precios justos, salarios justos, óptimo empleo de los recursos y beneficios mínimos.

(ATENCIÓN: hay cinco párrafos omitidos que figuran en la página siguiente, al final)

Si esto es así nada hay más injusto que esa moderna acusación de amoralidad que se hace al liberalismo teórico. La verdad se encuentra precisamente en el antipoda de esta afirmación. No voy a hacer la apología del liberalismo, antes bien señalaré seguidamente sus errores, pero para hacerlo con autoridad hay que empezar por reivindicar su memoria de una acusación injusta, cuyo único fundamento es esa forma de analfabetismo que consiste en tomar el rábano por las hojas, o, si se prefiere, juzgar la teoría por los resultados prácticos.

Lo cierto es que estos se mostraron muy en desacuerdo con lo que el desarrollo teórico predecía. La libre competencia, como demostró Schmoller, desarrolló una tendencia a la autofagia, transformándose, a través de las fusiones y acuerdos de empresas, en un tremendo monopolismo explotador; la imperfección del mercado del trabajo creó la lucha de clases como consecuencia de la explotación de las masas; los recursos se desviaron no hacia su empleo de acuerdo con las necesidades, sino a su utilización donde daban mayores beneficios monetarios; el precio del auge fue el empeoramiento de la distribución y por un proceso asimétrico, en la depresión no existía contrapartida para la miseria general; porque el aumento de los salarios reales no compensaba el volumen del paro creado. El panorama era desolador desde el punto de vista económico y la injusticia reinaba por doquier. Esta es la descripción típica de la moderna precipitación -valga el eufemismo- y de acuerdo con ella se condenó la teoría liberal con el doble anatema económico y moral.

Este es el pintoresco relato del sociólogo que he tomado de textos diversos, inspirados en parte por la fecundidad imaginativa y en parte por el desconocimiento de la realidad. Nadie podrá afirmar que es falso; pero

se basa en la más insidiosa de las mentiras que son las medias verdades. Fácilmente podríamos encontrar la contrapartida y entonces tendríamos los hechos completos para dar el veredicto exacto; pero no interesa desvirtuar lo más mínimo aquella dantesca descripción y a efectos polémicos vamos a darla por buena.

El defecto o, si se prefiere, el error del sistema liberal, no radica en la doctrina. Los economistas clásicos construyeron su sistema con impecable lógica y apenas puede encontrarse una figura en su razonamiento; pero partieron de premisas que no concordaban con la realidad. La prueba la ha dado Keynes con acierto indiscutible. Y es muy posible que pueda darse una demostración análoga no ya de las premisas económicas, sino de las premisas políticas del liberalismo. Si por ciencia entendemos como debemos hacerlo el cuerpo de doctrina que partiendo de unas hipótesis dadas, va desarrollando poco a poco en una serie de razonamientos en cadenas, las consecuencias, hay que reconocer como ciencia la teoría económica liberal. Pero si las premisas no coinciden con la realidad, el sistema es inaplicable para regir, mas no por eso pierde su validez conceptual. Los defectuosos resultados del liberalismo provienen, por consiguiente, de que el modelo que utilizó no correspondía a las condiciones de la vida. Pero el modelo liberal, era económicamente válido y hasta moralmente correcto. En gran parte, en aquella parte en que sus hipótesis eran reales, conserva hoy su validez y además está de acuerdo con la ley moral. Pero, cierto o falso, benéfico como el rocío de los campos o asolador como la tormenta desatada, tenía una ventaja indudable: la libre acción de su mecanismo generaba, a través del mercado, un sistema de precios y un proceso de distribución espontáneos: eran las fuerzas ciegas anónimas que en el mercado actúan las que determinaban a la vez los precios y la distribución. Y este anonimato hacía que no existiera nadie responsable del resultado del funcionamiento. Esto podrá ser un bien o podrá considerarse un mal; pero es, desde luego, muy cómodo, porque eli-

Si esto es así, e indiscutiblemente así era, al menos en la pura teoría, se comprende fácilmente que ni en la formación de los precios ni en el proceso de distribución, el régimen liberal podía rozar siquiera el orden moral. El automatismo del sistema conducía a una solución de acuerdo a la vez con la lógica económica y con las supremas normas de la justicia. La ecuación entre la economía y la moral es perfecta.

El conflicto entre la economía y la moral surge, de acuerdo con la ideología del liberalismo clásico, en cuanto existe un intervencionismo en el sistema. Y aún en el más puro sistema liberal existen tres intervenciones fundamentales: el impuesto, el monopolio y la protección aduanera. Y en estos tres casos típicos la obsesión de los economistas liberales se constituye un ejemplo memorable.

La Hacienda Pública liberal está totalmente impregnada del problema de la justicia en la imposición, hasta tal punto que desvirtuó completamente su contenido introduciéndolo en el campo valorativo. El principio de la contraprestación, el de proporcionalidad, las distintas teorías del sacrificio, muestran los crecientes e incansables esfuerzos que realizaron los hacendistas liberales para apoyar sobre bases de justicia tributaria, esta es la frase, la distribución del impuesto entre los ciudadanos.

El problema del monopolio y de la explotación del consumidor, aparece desde su primer tratamiento sistemático hecho por Cournot, totalmente invadido por preocupaciones éticas y llega en la elaboración de Pigou, el último clásico, a tratarse casi exclusivamente pensando en el bienestar colectivo o social. - No es posible entrar ahora en el análisis de la larga polémica proteccionismo-libre cambio, pero sí hay que recordar que librecambistas y proteccionistas rivalizan en proponer soluciones que corrijan las injusticias que ambos sistemas podían originar; que en ninguna ocasión se desentienden de los problemas morales y de justicia y jamás creen que el argumento económico pueda pesar más que la ley moral de la justicia.

mina el más grave problema que se le plantea al gobernante en el Estado intervencionista moderno.

Porque lo cierto es que cuando la neutralidad económica liberal del "laissez-faire", se sustituye por la beligerancia total del intervencionismo, entonces el sistema de los precios y el proceso de la distribución ya no son el producto de unas fuerzas incógnitas y anónimas, sino la resultante de una voluntad más o menos consciente y mejor o peor dirigida. El gobernante del Estado intervencionista es el autor formal y material del resultado económico y el responsable por ende de las consecuencias todas del funcionamiento del sistema. Del gobernante liberal acaso pueda decirse que se lavaba las manos como Pilatos, pero sobre el gobernante intervencionista pesa la entera responsabilidad de la decisión: le corresponde el aplauso por el éxito y la plena censura por el fracaso y, lo que es peor aún, cumple con un deber si hace justicia, pero vulnera la ley moral, si con ocasión o por consecuencia de su política económica comete una injusticia.

Sé que todo esto son cosas bien conocidas; pero estas cosas tan ordinarias y corrientes adquieren un inusitado color de novedad cuando se iluminan con la precisa sistemática que se ha establecido en este libro. Si toda medida de política económica y toda disposición de carácter social, producen dos tipos de efectos: uno inmediato y aparente que llamamos el efecto impacto y otro definido y oculto que denominamos efecto duradero, el gobernante es moralmente responsable de las consecuencias morales de ambos, por el hecho mismo de atribución de la autoridad, y en esto consiste cabalmente el gravísimo problema de responsabilidad moral con que se enfrenta la autoridad social y la autoridad económica del Estado intervencionista.

Ahora bien, si esto es así, tiene fácil explicación que en los tiempos actuales los filósofos moralistas hayan centrado su atención en los problemas morales y de justicia en relación con lo económico social. Yo creo, sin embargo, que esa preocupación no ha ido al fondo del problema sino que se ha desviado por una arteria lateral hacia terrenos más superficiales y que estaban relativamente claros.

El conflicto con la moral puede surgir, con motivo del obrar económico, en tres sectores principales:

- a) La moralidad de los actos económicos privados.
- b) La moralidad de los actos del ciudadano en el orden económico público.
- c) La moralidad de la acción política social del gobernante.

Pues bueno; lo que yo digo es que mientras los casos a) y b) se han tratado hasta su agotamiento por los moralistas, el caso c) se encuentra poco menos que en barbecho y sin embargo en él es donde pueden encontrarse a mi juicio las transgresiones mayores por su volumen y más intensas por su profundidad de la ley moral.

Por su antigüedad el problema de la moral en los actos económico-privados, en las transacciones individuales, ocupa el primer lugar. Yo no voy a establecer ningún criterio para discernir cuándo un acto económico individual es contrario a la ley moral. Este es un problema que sólo los especialistas en la materia pueden resolver; creo, sin embargo, que los economistas podemos contribuir a facilitar la solución del moralista, mediante un análisis técnico del propio acto económico y de sus consecuencias o efectos.

El juicio moral del acto económico individual se facilita considerablemente por una consideración técnica. Por su propia naturaleza pertenece al orden de lo microeconómico y consiguientemente no origina efectos duraderos sobre el sistema. De ahí que su moralidad dependa en lo fundamental de su efecto impacto. La transacción es justa o injusta por la relación cuantitativa entre el "do ut des" que implica. Los teólogos y moralistas, al tratar de la usura, del precio justo, etc., basan su juicio

precisamente en esta relación elemental y primaria entre lo recibido y lo dado. Acaso pueden existir responsabilidades causales por actos posteriores a la transacción; pero estos actos posteriores no tienden a neutralizar la injusticia primaria, ni a reforzarla con otra de la misma especie, sino que pueden constituir, en todo caso, una injusticia adicional cuyo único nexo con la primera es el mismo origen causal. Tal ocurre por ejemplo en el caso del préstamo usurario al menor o al vicioso. La responsabilidad del usurero es directa por lo que respecta a la transacción de préstamo, indirecta o causal por el mal uso que presumiblemente puede hacer de la cantidad prestada el menor, por su falta de discernimiento, y el vicioso por la perversa dirección de su voluntad. Por esta razón acaso sea condenable moralmente el préstamo no usurario hecho a menores o viciosos.

Lo que caracteriza, pues, la moralidad de los actos económicos privados es que ésta depende enteramente del acto mismo, de su efecto de impacto. Puede también ocurrir que exista otra responsabilidad moral como consecuencia del propio acto; pero la responsabilidad ésta no afecta a la moralidad o inmoralidad de la primera transacción; el segundo acto in moral está ligado al primero, incluso necesariamente en algún caso, pero es de naturaleza distinta. Y desde luego lo corriente será que ambos pertenecen al orden individual o microeconómico. Como caso extremo pueden citarse los actos inmorales conjuntos, en que uno es la consecuencia de haberse realizado otro.

La calificación moral del acto individual en el orden económico público, surge cronológicamente con posterioridad a la de los actos económicos de orden individual. Nuestros grandes filósofos y teólogos del siglo de Oro trataron el problema en forma general, pero con una profundidad y valentía extraordinarias. Basta recordar el caso de desobediencia a la ley injusta en que los teólogos no dudaban en llegar a las más radicales conclusiones.

Pero el criterio según el cual los teólogos resuelven el problema es el mismo que el empleado en los casos a), es decir, un criterio individual basado en los efectos primarios y en los consecuenciales.

En los tiempos actuales los actos económicos del tipo b) han sido analizados desde el punto de vista moral, en relación sobre todo, con los precios del mercado negro. Mi buen amigo el P. Azpiazu, S.I., ha escrito sobre ellos páginas que lo califican como digno continuador de la valentía e independencia de criterio de nuestros grandes teólogos. Si la lógica conclusión es que no existe responsabilidad moral al violar la tasa injusta, siguese de ahí que existe una responsabilidad moral para la autoridad por el hecho de implantar un precio de tasa injusto. Este último problema pertenece al caso c) y en cierto modo ha sido tratado por los autores contemporáneos. Yo dejo la responsabilidad de la solución en manos del moralista porque es quien debe resolver el problema; pero voy a hacer seguidamente unas observaciones que sin duda contribuirán a perfilar y mejorar la solución del teólogo.

Que el gobernante es responsable moral de sus actos como tal, y que en ellos está obligado a guardar la ley moral, son dos proposiciones tan evidentes y claras que no necesitan prueba ni comentario alguno. Desde el origen de la moral se estableció con toda firmeza que aquella es igualmente respetable para el Príncipe que para el súbdito.

Mas cuando de la moral en general pasemos a considerar el caso específico de la moral económica en el moderno Estado intervencionista, entonces el problema requiere para su solución un previo planteamiento técnico, si queremos evitar confusiones y errores. Yo creo que este planteamiento técnico no se ha hecho todavía y creo asimismo que constituye un dato necesario para la solución del problema de la moralidad de los actos económicos del gobernante. Es posible que los moralistas lleguen a las mismas conclusiones que han establecido hoy, me parece, sin embargo, que después de hecho ampliarán su campo de acción.

El problema previo es el siguiente. En el Estado liberal, en ausencia de toda política económica y social, la autoridad no puede ser responsable de los actos económicos inmorales de orden microeconómico. Por lo menos no puede ser responsable directo; podrá en todo caso pecar por omisión cuando producido el acto inmoral no trate de corregirlo por los medios a su alcance. Por ejemplo, si surge por las fuerzas naturales del mercado un monopolio explotador del consumidor, deberá la autoridad intervenir para evitar la explotación abusiva. La responsabilidad moral de la autoridad económica en el Estado liberal se produce por omisión y solo en casos anormales.

Pero en el moderno Estado intervencionista el entero proceso económico depende en absoluto de las medidas o decisiones del gobernante; de su política económica y social. Si esto es así el gobernante es responsable moral del resultado del proceso económico y de los efectos justos o injustos que se produzcan en el sistema. Esta conclusión, que es obvia y natural, me parece que no se ha subrayado con el énfasis necesario y es un hecho perfectamente explicable. El tránsito del Estado liberal al Estado intervencionista se ha realizado de una parte en forma paulatina e insensible y de otra acompañado de circunstancias externas de carácter tan extraordinario que el problema moral de la política económica quedó sumergido por la imponente marejada de acontecimientos que caracterizan al período que comienza en 1914: la primera guerra mundial, las perturbaciones monetarias, la gran crisis de 1930 y la segunda guerra mundial, con su febril preparación y sus tremendas consecuencias. Aquel tránsito insensible de un sistema económico a otro, hizo que pervivieran las ideas, cuya evolución fué más pausada que el febril sucederse de los hechos y así siguió juzgándose al Estado intervencionista con los módulos morales que se aplicaban a la economía liberal. De otra parte la descomposición y el desconcierto de la vida política, económica, social y hasta cultural, impidieron con su acuciamiento el frío y sereno pensar que es necesario para que se cultiven las ideas supremas del orden moral. Ha sido preciso que el Estado intervencionista llegue a su culminación actual, para que desde la cumbre de su perfeccionamiento pueda lanzarse una mirada sobre el panorama circundante lo bastante dominadora para formar un juicio decisivo sobre sus consecuencias.

Para mí no ofrece duda que si el resultado del funcionamiento del sistema se debe íntegramente a la activa política económica y social, la autoridad directora es responsable económica, social y moral, por ende, de aquel resultado. Esto quiere decir que la función de gobernar no sólo es hoy más compleja sino también muchísimo más arriesgada e implica una tremenda responsabilidad. Estos son hechos claros e indiscutibles; pero el problema es más sutil y más hondo y no queda perfectamente planteado en aquella forma tan jerárquica y, por qué no decirlo, tan equívoca.

Para cualquier persona es evidente que la autoridad económica y la autoridad social están obligadas a guardar la ley moral de la justicia en sus esferas propias de acción. Ahora bien, cuanto más amplias son éstas y cuanto más intensa es la política respectiva, tanto mayor es el peligro de transgredir la ley moral; porque es mayor el número de ocasiones. Contemplado el problema desde afuera, la atribución de tan amplios poderes a la autoridad estatal parece que coloca a éste en una posición parecida a la clásica tiranía, que está caracterizada entre otras cosas porque el tirano no estaba -o no se creía- sujeto a la ley moral. Quienes contemplan este aspecto superficial del Estado intervencionista lo consideran como una y la más lamentable regresión política en que se ha podido incurrir.

Cuando afirmamos, sin embargo, el principio de la subordinación de la autoridad a la ley moral, entonces el juicio que ha de hacerse del Estado intervencionista es justamente el contrario. Porque en él quien resulta realmente tiranizado es el supuesto tirano, es decir, la autoridad que diariamente, en cada instante y con tanta mayor fuerza cuanto mayor es la amplitud de su poder tiene que cribar cada uno de sus actos por el espeso tamiz de la moral. Llegamos así a la conclusión sorprendente, pero que a poco que se reflexione se considerará obvia de que el desenfrenado

reino de la injusticia que se llama tiranía es colindante y se encuentra tan sólo separado por el hito gigantesco de la ley moral del moderno Estado intervencionista que aspira a establecer el dominio integral de la justicia.

Por esta razón de colindancia es por la que en los momentos presentes cobran importancia incalculable los problemas morales y de justicia en el orden económico social. No puede negarse que los filósofos moralistas modernos han comenzado a dar al problema la importancia que realmente tiene pero tengo mis dudas de que se hayan dado cuenta de las razones económicas que han aumentado en forma extraordinaria su dimensión y sobre todo no sé si han percibido con claridad que aquel cambio de dimensión del problema de la moral en relación con lo económico social ha sido acompañado de una radical modificación de su estructura.

En el Estado intervencionista hemos visto que la autoridad es responsable económica y moralmente del resultado del proceso económico. Esto quiere decir que de los tres sectores principales en que puede surgir un rozamiento del orden económico con la moral el más importante es el o). Y que yo sepa el estudio de los moralistas no le ha dado la importancia que se desprende de la evolución institucional. De esta actitud sólo males pueden seguirse, porque nada puede ser más peligroso que dar a la autoridad económica y social la impresión de irresponsabilidad; antes bien urge que para vencer el influjo de ideas liberales que todos llevamos dentro, aun cuando no queremos, y que nos inducen a juzgar con el metro moral del laissez faire, las medidas de intervención, considerando falsamente como un orden natural lo que es en realidad el producto deliberado de la voluntad del gobernante, en la no debe haber nada espontáneo y natural más que la subordinación al principio ético de la justicia.

En la medida en que el silencio de los moralistas se esparce sobre estas materias contribuye a borrar el definitivo lindero que se para el Estado intervencionista cuya misión es restaurar la justicia económica que pretendió, pero no consiguió más que ofender al Estado liberal, de aquel sistema donde toda arbitrariedad tiene su acierto y toda injusticia un puesto que se denomina la griega y que ha descrito con palabras inolvidables Andrés Andróadas. Llegamos así a la conclusión de que la autoridad en materia de moral debe ser el celoso custodio de las esencias mismas del Estado intervencionista; porque el señalar el límite entre lo justo y lo injusto, lo moral y lo inmoral define la norma suprema a la que ha de subordinar sus actos la autoridad económica; norma que el gobernante requiere para su tranquilidad de conciencia, que el súbdito necesita como garantía de sus derechos y que los pueblos reclaman para poder ser rectamente gobernados.

De ahí nace la segunda tiranía al revés que caracteriza al Estado intervencionista; la obligación de autoridad moral de convertirse en un supremo tribunal de conciencia que es el defensor de las garantías de la constitución económica y social; porque en el Estado intervencionista el resultado del proceso económico no debe a la irresponsabilidad de las fuerzas anónimas y ciegas del mercado, sino a la voluntad expresa en actos de la Autoridad. Esto nos lleva a una conclusión que puede parecer extraordinariamente reaccionaria; pero que se desprende con implacable lógica; a la conclusión de que el Estado intervencionista, por su propia naturaleza tiene que ser un Estado confesional, por lo menos confesional en el orden moral. Si no lo es, con fácil sencillez se transformará en el más despótico de los regímenes, porque habrá entonces desaparecido, con la sumisión a la ley moral, la única diferencia que tiene con la griega.

El problema empero de juzgar la moralidad y justicia de los actos económicos derivados del intervencionismo, tiene un aspecto técnico muy importante, que brota de su propia naturaleza. Hemos visto y demostrado a lo largo de este libro que las medidas de política económica y social producen dos clases de efectos, ligados indisolublemente entre sí, los efectos impacto y los efectos duraderos y que el resultado efectivo depende del signo de la resultante de ambos. En otros términos, lo que define una

política no son los objetivos aparentes que se manifiestan en los deseos de la autoridad, sino los resultados reales, consecuencia de las medidas tomadas; de la misma manera que la solidez y utilidad de un puente no radica en la perfección del dibujo del plano que trazó el ingeniero, sino en los materiales y en la técnica con que fué construido. Lo que propongo es que se aplique a la política económica y social el mismo criterio que a los puentes y no se tome el rábano por las hojas y se confundan los planos con las cosas.

Es decir, que el Estado intervencionista consigue sólo sus ambiciosas metas de justicia a través del rodeo que implica el proceso técnico de los efectos impacto y duradero y que por consiguiente la calificación moral de las medidas de un sistema depende de la calificación de la resultante total de estas medidas. Mientras la autoridad moral no conozca la resultante, carece de los datos necesarios para pronunciar su veredicto y si no sabe los resultados finales se expone a formular su juicio solo sobre aquellas intenciones -buenas y malas- de que asegura el refrán que está empedrado el infierno.

Y si la determinación de los efectos aparentes o de impacto puede hacerla cualquiera, no ocurre lo mismo con los insidiosos y traicioneros efectos secundarios y duraderos. Estos solo al economista que conoce la técnica del mecanismo puede determinarlos, con lo que resulta que el economista se convierte en el imprescindible informador de los datos del problema que el moralista debe resolver. Sin el dato económico, el juicio del moralista tiene que ser necesariamente incompleto, de la misma manera que sin el conocimiento de los efectos de las medidas la política económica y social se desliza ciegamente por un plano inclinado en cuyo fin se encuentran la ineficacia y, lo que es peor, el quebrantamiento de los principios supremos de la justicia.

Surge así la tercera tiranía inversa que origina el Estado intervencionista: la tiranía sobre el técnico de la economía de cuyo acierto viene a depender el juicio del moralista y a través de la acción del político la tremenda responsabilidad del proceso de reducción de las irritantes injusticias de la sociedad económica contemporánea y de su promoción a un más alto nivel de producción y bienestar a la vez.

El economista y hasta el político en el Estado liberal pudieron permitirse el lujo de considerar su acción como un compartimento separado de la moral. Pero en el Estado intervencionista, nuevas y más graves preocupaciones han venido a agobiar sus hombros, porque en este sistema la ecuación de la política y la economía está determinada por la norma suprema de la ley moral en forma positiva. La representación gráfica de aquella ecuación es un triángulo cuyos tres lados son: la moral, la política y la economía. Intentad suprimir uno cualquiera de ellos y entonces la gráfica representará cualquier cosa menos el sistema intervencionista: lo probable es que el resultado sea la más desafortunada de las

He ahí planteado un problema moral: planteado, digo, y no resuelto. Su solución corresponde al especialista en moral, a la autoridad moral en cuanto ésta tiene el deber de mantener y defender la ley de la cual es custodio. Y en cuanto a los economistas respecta, nada podría ser más cómodo para ellos que quien puede decirlo les asegurase que su campo de acción nada tiene que ver con la moral.

El análisis del capítulo anterior sobre la naturaleza y efectos de la política de salarios nos lleva a la formulación de un esquema general - dentro del cual puede incluirse toda la política social, al menos en cuanto al objetivo de redistribución de la renta constituye su último fundamento. El punto de partida de toda la argumentación lo constituye la distinción entre los dos momentos, que podemos denominar el momento de confiscación y el de redistribución.

Acaso la forma menos brusca para familiarizar al lector con el sistema de generalizaciones que vamos a formular consiste en partir del ejemplo concreto de la política de salarios.

El primer momento de la política del nivel de salarios consiste, como hemos visto, en el establecimiento por ley o contrato o por contrato-ley del alza de los salarios. ¿Cuál es la significación y cuáles los efectos de esta intervención en la vida económico-social? Para el empresario el aumento del x% en los salarios significa una elevación de los costes-salario. Desde el momento que empieza a aplicarse la nueva tarifa habrá aumentado el rol de salarios, pagado por el empresario en un x%. Pero lo que al empresario importa, lo que en todo caso tendrá una repercusión sobre el mecanismo económico es el volumen absoluto de la transferencia monetaria, lo que resulta a todas luces indiferente es el título jurídico en virtud del cual se oxija a los empresarios y se transfiera a los trabajadores esta corriente monetaria adicional. Esto sugiere que si el importe de la transferencia es el mismo y se organizan o regulan la confiscación y la redistribución en forma idéntica, pero cambia el título jurídico en virtud del cual se impone por la autoridad social o económica, los efectos impacto y secundario serán idénticos.

Así pues, una medida similar en todo a la elevación de salarios en un x% sería aquella que estableciere un impuesto del x% sobre el rol general de salarios, pagado por los empresarios y el importe de la recaudación realizada por el Estado la redistribuyera éste entre todos los trabajadores en proporción a su salario-tiempo. Si prescindimos de los costes de recaudación, la única diferencia entre esta medida y una elevación de los salarios radica en que la transferencia se realiza en el primer caso a través de la Hacienda Pública y en el segundo por intermedio del mercado de trabajo; que el título jurídico que determina la exigibilidad de la transferencia es la obligación tributaria primero y la obligación contractual después; la única diferencia consiste en que en lugar de interponer entre el empresario y el trabajador el mercado de trabajo, hemos sustituido éste por la Hacienda Pública. Mas para el empresario tan coactiva será una forma de exacción como la otra.

Desde el punto de vista del trabajador, cuando la transferencia se realiza a través del mercado de trabajo (alza de salarios) su imputación es bien clara; si la transferencia utiliza como vehículo la Hacienda Pública aparecerá como un subsidio. Empero si el Estado declara que el impuesto y el subsidio están ligados a la prestación del trabajo en la empresa, incluso para el trabajador desaparecerá toda diferencia entre uno y otro procedimiento. Por lo demás, si las transferencias tienen idéntico importe, el cambio de conducta que determinen entre los trabajadores y los empresarios será igual. En una palabra, los efectos impacto y dura dero de las dos medidas serán absolutamente iguales.

Si la medida de política social que conocemos con el nombre de elevación de los salarios no ha sido sustituida por la medida de política financiera, que podemos denominar impuesto-subsidio, se ha debido a una obvia consideración: la de que esta última implica unos costes de recaudación, mientras que en la primera los recaudadores y los inspectores son los propios interesados, que sustituyen con su actividad a la de los agentes del Fisco. Así pues, toda medida de política social que implique una redistribución, puede asimilarse a una medida de política financiera.

El desplazamiento de la parte técnica de la política social al campo de la política financiera tiene la enorme ventaja de que podemos aplicar para su análisis los instrumentos de ésta, que se encuentran bastante más desarrollados que los de aquella. El primer momento de la política social es siempre una confiscación o un impuesto; el segundo momento constituye un subsidio; es decir un impuesto negativo y toda la técnica de la traslación y de los efectos del impuesto puede aplicarse para la determinación y estudio de los efectos impacto y duradero. La técnica financiera puede iluminar con su potente luz las zonas penumbrosas de la política social donde hoy empieza a alborotar.

Si lo que califica una política son las finalidades u objetivos perseguidos, la naturaleza técnica de los medios poco importa a estos efectos; importa en cambio mucho respecto a la eficacia y a la economía; es decir, respecto a la ordenación absoluta y relativa de las medidas utilizadas. Tan política social es la que se realiza con medios sociales (si es que éstos existen en algún sitio distinto del cerebro de los reformadores) que la que emplea medios financieros.

En cualquier redistribución existirán los dos momentos fundamentales. Y una variedad de formas de confiscación-impuesto puede combinarse con otra serie de formas de subsidio. El número de combinaciones posibles entre estas variedades, nos dará el número de formas de política social existentes y con el número tendremos la definición de cada una de ellas.

En el primer momento, podemos distinguir impuestos en dinero, en especie y mixtos; dentro de cada uno de estos grupos fundamentales distinguiremos las variedades distintas según el cuadro adjunto:

1 ^o Momento Impuestos	a) En dinero	a) Impuestos sobre el rol de salarios.
		a ₁) " s/ los salarios (pagados por los obreros).
		a ₂) " s/ la cantidad producida.
	b) En especie	a ₃) " s/ los beneficios netos
		b ₁) Confiscación de cosas o servicios en cantidad constante.
		b ₂) Confiscación de cosas o servicios en cantidad variable.
	c) Mixtos	b ₃) Confiscación de cosas o servicios determinados.
		c ₁₁ = a ₁ b ₁
c ₁₂ = a ₁ b ₂		
c ₂₃ = a ₂ b ₂		
c _{h j} = a _h b _j		

Los impuestos pagados en dinero comprenden todas las formas posibles de exacción de las que se dan algunos ejemplos. Su número es h. Naturalmente entre ellos se comprenden incluso los impuestos sobre la renta y el capital, y todos pueden ser proporcionales, progresivos y regresivos. Esto implica que cada uno de los definidos pueda ofrecer tras variedades distintas según la tarifa aplicada.

Los impuestos en especie comprenden expropiaciones sin indemnización, la prestación obligatoria de servicios, como el trabajo obligatorio o el servicio militar y los casos de pagos en especie a los obreros o al Estado. Además de esto podemos comprender en b₁ ó b₂ las obras de carácter sanitario o de protección al trabajo, impuestos a las empresas por la legislación social. La entrega obligatoria de trajes de trabajo a los obreros, etc...

El segundo momento corresponde a la distribución de los bienes, servicios y cantidades recaudables en el primer momento o en la distribución de los servicios y bienes comprados con las cantidades recaudadas mediante el impuesto. En este último caso se interpone entre los dos momentos, además de la actividad de recaudación, una actividad de transformación de las cantidades obtenidas en bienes y servicios, actividad que puede realizarse en el mercado libre o en un mercado reglado o intervenido por la autoridad. Pero en todos los casos lo característico de la política social es la relación de dependencia o nexo establecida entre los dos momentos. Análogamente a lo establecido para el momento primero, en éste las entregas o redistribuciones pueden realizarse en dinero, en especie o mixtos de dinero y especie. Y el prorrateo de distribución será función de un cierto concepto, por ejemplo, al salario, al riesgo, la renta, etc. Un esquema de clasificación lo exponemos en el cuadro adjunto:

2º Momento: Redistribución o entregas.	}	X) En dinero	$x_1 = \text{proporcionales al salario}$ $x_2 = \text{graduales según el salario}$ $x_3 = \text{iguales para todos}$ <hr/> $x_m = \text{proporcionales al riesgo.}$
		B) En especie	$B_1 = \text{proporcionales al salario}$ $B_2 = \text{graduales según el salario}$ $B_3 = \text{iguales para todos}$ <hr/> $B_m = \text{proporcionales al riesgo.}$
		V) Mixtos	$V_{11} = x_1 B_1$ $V_{12} = x_2 B_2$ $V_{13} = x_3 B_3$ <hr/> $V_{mn} = x_m B_n$

A base de la clasificación realizada podemos ahora combinar los resultados del primero y del segundo momento y tendremos la definición de todos los tipos posibles de política social. El cuadro adjunto muestra la doble clasificación.

1^a
MOMENTO

2^a MOMENTO

	x_1	x_2	$x_3 \dots x_m$	B_1	$B_2 \dots B_n$	V_{11}	V_{12}	$\dots V_{mn}$
a_1	$a_1 x_1$	$a_1 x_2$	$a_1 x_3 \dots a_1 x_m$	$a_1 B_1$	$a_1 B_2 \dots a_1 B_n$	$a_1 V_{11}$	$a_1 V_{12}$	$\dots a_1 V_{mn}$
a_2	$a_2 x_1$	$a_2 x_2$	$a_2 x_3 \dots a_2 x_m$	$a_2 B_1$	$a_2 B_2 \dots a_2 B_n$	$a_2 V_{11}$	$a_2 V_{12}$	$\dots a_2 V_{mn}$
a_3	$a_3 x_1$	$a_3 x_2$	$a_3 x_3 \dots a_3 x_m$	$a_1 B_1$	$a_3 B_2 \dots a_1 B_n$	$a_3 V_{11}$	$a_3 V_{12}$	$\dots a_{3m} V_{mn}$
\vdots								
a_h	$a_h x_1$	$a_h x_2 \dots a_h x_3$	$\dots a_h x_m$	$a_n B_1$	$a_n B_2 \dots a_n B_n$	$a_n V_{11}$	$a_n V_{12}$	$\dots a_m V_{mn}$
b_1	b_1							
b_2								
\vdots								
b_j								
c_{11}								
c_{12}								
c_{hj}								

El número total de formas de política social depende naturalmente de los valores h, j, m y n y del número de combinaciones entre cada una de estas parásjas, por lo que su determinación es un problema elemental de cálculo combinatorio.

Con este simbolismo la política de salarios, en cuanto se refiere a su nivel absoluto, puede definirse como del tipo $a_1 x_1$. Es decir, el producto recaudado a los empresarios por un impuesto sobre el rol de salarios se distribuye a los trabajadores en proporción a su salario-tiempo.

El tipo $a_2 x_2$ nos define un seguro social pagado por los propios obreros o una redistribución de renta entre ellos. La participación en los beneficios será $a_n B_1$, si es proporcional al salario, $a_n B_3$ si es igual para todos. Las medidas de policía sanitaria del trabajo o de seguridad del trabajo encajan en los tipos $b_1 B_3, b_1 B_r$ ó $b_2 B_3$ y $b_2 B_n$ etc.

También pueden imaginarse tipos intermedios de política social, por ejemplo $a_1/a_2 x_3/B_3$ define el Seguro de Enfermedad español, financiado con impuestos de los tipos a_1 y B_2 y consistente en la prestación de unos servicios y mercancías (medicinas) iguales para todos o incluso en unas sumas de dinero durante la enfermedad y convalecencia.

En estas condiciones el problema de la ordenación total de la política social, puede no solo simplificarse extraordinariamente sino también encontrar una solución racional de acuerdo con los objetivos que con ello se persigan. Además siendo un planteamiento exactamente simétrico al problema de la ordenación de la Hacienda Pública (ingresos y gastos) podemos emplear los instrumentos de ésta para la realización técnica de aquella.

La primera etapa de la política social consiste en la determinación de los objetivos. Esto implica la elección de una constelación xx, BB y VV . Y en la evaluación de su probable costo. La segunda etapa se reduce a encontrar los medios para satisfacer estos gastos, es decir, otra constela-

ción de aa, bb y cc. Pero así como la primera elección es arbitraria, depende de los ideales políticos de la autoridad social, la segunda elección no es arbitraria. Porque los efectos variarán mucho según el tipo de financiación elegida. En primer término porque los efectos secundarios o duraderos determinan que, no obstante la primera apariencia, el paro real de la financiación recaiga sobre personas distintas. En segundo lugar porque los costes de recaudación varían para cada tipo de impuestos. Desde este punto de vista los costes de recaudación son un paso muerto o una pérdida en el proceso de redistribución, porque constituyen una diferencia entre lo pagado y lo distribuido. Naturalmente que estas pérdidas son inevitables, pero reducirlas a un mínimo es el cumplimiento del segundo principio referente a las medidas: al de la economía; En cambio el estudio de la resultante entre los efectos impacto y los duraderos nos dará la adecuación de cada sistema de financiación para la consecución de los objetivos propuestos. Otra ventaja de la formulación que se ha hecho es que se simplifican los problemas de homogenización de los fines de la política social con los fines de la política económica y singularmente con los de la política financiera. Y por ende resultan simplificadas las cuestiones de simetría de las respectivas medidas. En los capítulos siguientes se harán varias aplicaciones que demuestran la eficacia del método empleado.

Lo característico de la política social ha consistido en que se ha centrado la atención en el segundo momento, pero se ha prescindido de una consideración rigurosa de los efectos duraderos originados en el momento preciso. Contrasta chocantemente con la despreocupada actitud de los sociólogos sobre las consecuencias y efectos de los distintos métodos de financiación, el meticuloso cuidado con que los economistas han tratado el problema de la distribución del importe y de la justicia en el reparto de la carga tributaria. En este caso los materialistas cultivadores de la ciencia financiera han sentido muy agudamente el peso de los principios éticos y valorativos, tan agudamente que han traspasado los límites de su propia ciencia, para invadir el campo político-social de los juicios de valor y de los objetivos finales. Y esta despreocupación no puede considerarse como un género de aquella amplia especie de que es buena muestra el refrán popular: "en casa del herrero, cuchillo de palo". Porque en este caso el cuchillo del herrero es su total actividad, lo que quiere decir que el herrero-sociólogo, es en realidad carpintero-sociólogo. En otros términos, que el sociólogo ha hecho política social sin preocuparse del problema de la justicia social; una extraña política social que de tal tiene solo el nombre y el aspecto externo.

De donde se llega a la conclusión de que en este caso como en tantos otros, los caminos de la pura teoría económica son los únicos que pueden conducir a las metas de justicia social anhelada por los reformadores y apotecadas por los políticos. A las metas de justicia social y a aquellas otras más altas y de mayor transcendencia que señalan los tres preceptos de la justicia pura, sin otro calificativo:

"honeste vivere, alterum non laedere, suam cuique tribuere".

POLITICA SOCIAL.-

Se han dado diversas interpretaciones sobre la naturaleza de la política social. La verdadera noción implica dos conceptos:

- a) Determinación de los objetivos sociales que el gobernante pretende conseguir;
- b) Señalamiento de los medios para conseguir esos objetivos.

Difiere la política social de la acción social en que ésta no es acción política coercitiva, dependiente del Estado, sino que puede depender de otras asociaciones particulares. Y así podemos hablar de "Acción social de la Iglesia", etc...

Esta diferencia debemos tenerla en cuenta, porque muchas medidas de acción social no pueden implantarse dentro de una política social. Hemos de ponernos de acuerdo sobre la naturaleza de los objetivos o fines de la política social.

Desde un punto de vista lógico o racional, podemos preguntarnos por los fines que el gobernante se señala. Lo menos que puede exigirse a una política social es que sus fines sean compatibles entre sí. Este principio de compatibilidad de los fines es evidente y no necesita demostración.

Pero lo curioso es que la contradicción puede surgir no de una rama de la política social, sino que pertenezcan esos fines a otras ramas distintas; v.gr. entre los fines de la política social y los de la financiera, fiscal, económica, etc. Y esto es lo que no se ha visto entre los tratadistas de la política social.

Esta incompatibilidad de fines se llama heterogeneidad. El problema de la política social se plantea como un eslabón de la cadena de la política general. Por tanto, si hay incompatibilidad de problemas de política social con otros de política económica, pueden también existir fines de política económica incompatibles con otros de política social.

Los medios.- Los medios o medidas de política social son los actos adoptados por el Gobierno en orden a la consecución de sus fines. Toda política ha de tener dos propiedades para que sus medios consigan el fin propuestos: Los medios deben ser adecuados y económicos.

Es adecuado el medio, cuando tiende a la consecución del fin para que se dictó. Y es económico cuando es el medio más fácil para conseguir el fin propuesto.

A su vez toda medida produce dos efectos: el impacto y el duradero. Supongamos que uno de los fines que se propone el gobernante es el aumento del nivel de vida, y como medida conducente ordena el aumento de salarios. Ante esta medida se producirá un doble efecto. Efecto impacto: el que el obrero gane más jornal. Pero ocurre que al cambiar el nivel de vida del trabajador, aumenta su demanda de bienes y con ello aumenta el nivel de precios. Este es el efecto duradero. Por consiguiente el efecto duradero ha sido el contrario del impacto, porque en realidad ha encarecido la vida.

Son adecuadas las medidas, cuando la resultante de los efectos impacto y duradero es adecuada para la consecución del fin propuesto. Y porque no se han tenido en cuenta estos dos efectos, sino solamente el primero, es por lo que muchos de los objetivos están condenados a la esterilidad.

Una medida tiene efectos cooperantes, cuando tiene efectos que van en la misma dirección que los efectos secundarios. Luego la política social se puede hacer tanto cuando se adquiere el objetivo merced al efecto impacto, y aunque el duradero sea contrario (Política social directa) como se puede hacer también cuando se logra el objetivo merced al efecto duradero y en contra del impacto (Política social indirecta).

Los efectos de las medidas de la política social no solo repercuten a veces sobre el propio sector sino también en sectores distintos. Llamamos

Asimetría ~~simétrica~~ ~~positivamente~~ no sólo en favor del objetivo propio, sino en favor de otros fines generales. Neutral a la que actúa positivamente en su propio sector, prescindiendo de los otros restantes. Asimétrica cuando contradice a los otros fines generales.

Naturaleza de las medidas de política social. - Mientras que los fines de la política social son característicamente sociales: subsidios familiares, de Vejez, etc., sin embargo la naturaleza de los medios es siempre económica y no social.

Esta es característica de la política social y no lo es de la política económica en la que fines y medios son siempre económicos.

Tenemos por tanto en política social heterogeneidad de fines y medios. Sin embargo hay que tener en cuenta que esta heterogeneidad no es exclusiva de la política social, sino que hay también otras políticas, v.gr. sanitarias, etc., en las que acontece este mismo fenómeno.

Mecanismo de la producción y la naturaleza del beneficio del empresario. - Vamos a tratar hoy dos temas: el mecanismo de la producción y la naturaleza del beneficio del empresario.

Intervienen en ellas tres elementos: trabajo, capital y entidad empresarial. Supongamos hallarnos en una economía de mercado libre.

Los factores que se combinan para obtener el producto son sus propietarios. Pero la parte imputada a cada factor no es la parte correspondiente al producto que se ha debido a ellas. Pues en régimen de propiedad privada y más aún en el comunista, el empresario pone un precio de alquiler al trabajo y al capital y obtiene de ellos la participación en el producto futuro, que es exclusivo del propietario y que se vende en el mercado. Si el precio es superior al coste, obtiene un beneficio, que se llama beneficio empresarial.

Luego el empresario que tiene capacidad de trabajo, capital y conocimiento del mercado, tiene a su cargo los riesgos totales de la producción, lo cual es característica suya. Antes de obtener el producto, ha de calcular, por lo tanto, la diferencia entre costes y precios. Si la diferencia es nula o negativa, el empresario no se lanzará a la producción. Luego el empresario tiene a su cargo los riesgos totales de la producción.

Vemos en esto que hay perfecta simetría entre la remuneración del trabajo y del capital. El capital y el trabajo podían esperar el resultado de la venta del producto y repartirse entonces los beneficios con el empresario. Pero admitido el derecho de propiedad de los capitalistas sobre el capital y de los obreros sobre el trabajo, ambos pueden vender por un precio fijo su futuro derecho al producto final.

De aquí que surja otra función secundaria del empresario. Consiste en que por el hecho de funcionar en régimen de empresa, los empresarios se constituyen en aseguradoras de la renta de la comunidad. Luego todas las fluctuaciones que ocurran sobre la renta recaen sobre los empresarios; por el contrario las rentas del capital y del trabajo quedan aseguradas puesto que no dependen del resultado de la producción.

En el Estado comunista pasa igual. No existe empresario individuo. El único empresario es el Estado. Allí todas las rentas son anticipadas por el Estado. Pero como éste pueda fijar los precios a su antojo, desaparece así la totalidad del riesgo.

Además en el régimen de la propiedad privada el empresario individual se hace responsable del riesgo aun a costa de su capital e incluso de la misma remuneración del trabajo. En el Estado comunista desaparece esta responsabilidad económica.

Por tanto podíamos llamarles: sistema de responsabilidad económica y sistema de irresponsabilidad económica respectivamente.

Cómo surge el beneficio del empresario.-

La función del empresario es comprar capital y trabajo.

Tenemos dos clases de empresarios, dos clases de empresas: empresas de producción de bienes de consumo y empresas de producción de bienes de inversión.

(Recuérdese aquí el esquema del mecanismo de la producción de los apuntes del curso pasado).

En un régimen de economía libre el total de las inversiones depende de la decisión de los empresarios y por tanto de ella depende la cantidad del beneficio. Pero no es tan autodeterminado el beneficio como parece, pues los empresarios no juzgan la situación partiendo del punto de vista general sino individual, según un cálculo particular sobre los posibles beneficios. En cambio la autodeterminación es perfecta en el estado comunista, ya que éste tiene planificada toda la producción.

De donde surge una conclusión: en el estado comunista la seguridad del beneficio se debe al dominio total del mercado y en el régimen de libre competencia se asegurará tanto más el beneficio cuanto más unidos estén entre sí los empresarios. Por eso la defensa del consumidor radica en la no intoligencia de los empresarios entre sí.

Todo lo que tiende a unir a los empresarios tiende a buscar la explotación de consumidor.

Esto supuesto, la totalidad de la renta nacional se compone de las rentas del trabajo, del capital y del beneficio del empresario.

Pero mientras los dos primeros surgen antes de las transacciones del mercado, el tercero se determina después. Por lo tanto no pertenecen al mismo período de renta. Además, por el hecho de que las remuneraciones de capital y trabajo son anticipadas, surge una circulación monetaria que no responde a la real que no se ha producido todavía ya que el producto no ha salido al mercado.

Esto tiene importancia para la distribución, pues dada esta antelación se produce un mayor beneficio en las medidas sociales pues tardan en afectar a los bienes reales.

Por eso medidas que tratan de beneficiar a una clase social lo consiguen por el efecto impacto, pero por el efecto secundario lo perjudican.

Hay motivos de imputación al capital, al trabajo y al empresario. Luego el salario del trabajo será tanto mayor cuanto lo sea el trabajo; la remuneración de capital será tanto mayor cuanto sea la cantidad que se emplea y la del empresario será correspondiente al riesgo.

Luego podemos dar una ley: el beneficio del empresario debe guardar proporción al riesgo y por ello si éste no existe el beneficio es injusto.

Lo paradójico es que mientras en régimen de mercado libre se puede muchas veces conseguir que el beneficio del empresario se gradúe con arreglo a un módulo de justicia, arriba indicado, en un régimen intervencionista ocurre a veces la ley misma no es justa y entonces el beneficio del empresario viene a ser tanto mayor cuanto menor es el riesgo.

Esto aun cuando el Estado trate a su vez de conseguir el mejorar la renta nacional, industrializar el país y aumentar el nivel de empleo. Este extra beneficio no es imputable a los empresarios.

Es artificial y el Estado debe confiscarlo.

Los estudios de ayer eran introducción nada más al estudio de la política social y comenzaremos hoy con el examen de la finalidad de la misma.

¿Cuáles son los objetivos de la Política social?

Desde hace cuatro o cinco años ha surgido, buscando una sistematización de los objetivos sociales, la teoría que señala como objetivo el de la seguridad social que viene a acaparar en sí todos los demás fines sociales.

¿Qué busca la seguridad social? Quitar las causas de rebelión social que venían actuando a través de las distintas teorías sociales (comunismo, socialismo, etc.).

Hay un supuesto oculto tras el plan de la seguridad social, el supuesto de que con ella se ha de producir una desintoxicación y mayor elevación de las masas y la represión de la rebeldía de las mismas.

Medidas que emplea para conseguir este objetivo son una serie de subsidios y subsidios a las personas o familias económicamente más débiles. Presupuesto éste que implica una correlación entre la elevación de vida de las masas y la desintoxicación de las mismas.

Pero esto no parece del todo verdad, pues la historia parece decir lo contrario. La mayor elevación de las masas ha traído su intoxicación. Y así la intoxicación y rebeldía de éstas se manifiesta en el siglo XIX - precisamente cuando comienza una mayor elevación de los salarios.

Cuanta más explotación de las masas hay, menos propensión a la rebeldía, posiblemente porque no les queda tiempo para pensar en salir de su situación. Esto es lo que viene a ocurrir en Rusia. No hay rebelión o sentimientos de revolución en contra del poder central, porque no les queda tiempo para pensar en la revolución. Los dirigentes exigen un zó exceso de trabajo con esta finalidad. Y es lo que prácticamente hicieron el Nacional-socialismo y el Nazismo con el "Dopolavoro". Holgura de vida produce espíritu crítico y éste revolución.

El objetivo de seguridad social no puede alcanzarse con estas medidas sociales.

Fijémosnos en otros dos objetivos más particulares y más en contacto con lo normal de la vida.

Dos son las finalidades de la Política Social:

- a) la elevación del nivel de empleo, y
- b) La redistribución más justa de la renta.

Primero busca la eliminación del paro forzoso, es decir, el proporcionar trabajo a todas las fuerzas disponibles, creando una situación de pleno empleo. ¿Pero qué queremos significar con el término pleno empleo? Daremos su definición: "Aquella situación en que encuentra trabajo suficiente todo el que quiera trabajar, a los tipos de remuneración actual". Situación, por tanto, en que exista algún paro: el voluntario. Esta es, aún así, situación de pleno empleo.

El número de parados voluntarios siempre aumentará o disminuirá con el mayor o menor salario. El sentido común sugiere que a mayor salario, más empleo. Pero no siempre sucede así. Por ejemplo, cuando el salario normal basta para el sustento de la familia, el obrero no buscará trabajo en horas adicionales. Cuando el nivel de salarios es bajo se aumenta este salario trabajando también la madre de familia, pero si aumenta el salario, cesa entonces muchas veces el trabajo de la mujer y de los hijos menores, pues bastará el del padre. Por tanto, pues, según las circunstancias, tendremos, de aumentar el salario, aumento o disminución del empleo.

Elevar el nivel de empleo por disminución del paro forzoso, presenta una ventaja con relación a otros fines económicos, y es que eleva y aumenta la producción. Aumento de nivel de empleo y aumento de producción son

fenómenos parciales. Supuestas iguales circunstancias con mayor empleo se eleva la producción, lo cual es la finalidad económica más apetecible.

Pero desgraciadamente es, en parte, neutralizada pues el mayor empleo es muchas veces incompatible con la otra finalidad social: la redistribución de la renta.

La producción puede subdividirse en sector de bienes de consumo y bienes de inversión.

Y no es lo mismo aumento de renta monetaria que aumento de renta real.

Si en lugar de destinar los trabajadores sus salarios en bienes de consumo, los emplean en bienes de inversión, tendrán un aumento de renta monetaria pero no aumento de bienes de consumo, y por tanto se tenderá a aumentar los precios del consumo en el mercado libre, es decir, aumento de empleo viene a ser incompatible con redistribución de renta, pues viene a disminuir el salario real de los trabajadores.

Será cosa de oportunidad saber cuándo traerá una situación u otra. Cuando en 1930 había exceso de bienes y los precios de las cosas de consumo estaban por los suelos, no convenía emplear el trabajo en aumentar bienes de consumo sino de inversión. Cuando las circunstancias son contrarias será lo indicado el fomentar la producción en bienes de consumo. Depende, pues, de circunstancias. En la escasez a fomentar el empleo para aumentar los bienes de consumo.

Otra finalidad de la Política Social es la redistribución de la renta. Esto puede significar cosas muy distintas.

Hay varios modos de realizarse la redistribución de la renta:

a) Hay primeramente una distribución de renta que va asignando a cada elemento de la producción su parte correspondiente y así señala cuál ha de ser el salario, cuál el interés del capital y cuál el beneficio del empresario. A esta distribución la llamamos distribución funcional de la renta.

De aquí surge la función social de la Política Social de procurar una buena redistribución funcional de la renta, mejorando la situación de los unos, v.gr., de los trabajadores a costa de otros, v.gr., del capital.

b) Pero hay otra forma de renta. Puede ocurrir que una persona sea a la vez empresario en una industria, capitalista en otra, trabajador en una tercera. A ésta llamamos la distribución personal de la renta.

En este caso puede darse una acumulación de rentas. Por otra parte, tenemos que los salarios en general suelen guardar un término medio de elevación. Y también, salvo en casos anormales, las imposiciones de capital tiende a agruparse en un beneficio medio. Sólo por excepción son o demasiado grandes o demasiado pequeños.

c) Además de estos dos tipos hay otro: la redistribución cualitativa de la renta. El principio de la soberanía del consumidor es uno de los principios mejor asentados de la Economía y quiere decir que cada individuo se gasta sus rentas en lo que le place. Dos que tengan iguales entradas dedicarán sus bienes el uno a regalarse en la comida, el otro a los toros. La renta monetaria la transforma cada uno en lo que le place de bienes reales. A estos llamamos redistribución cualitativa de la renta.

Pero aquí precisamente puede ocurrir una redistribución coactivamente impuesta v.gr., cuando el Estado toma parte de las rentas de una persona y le impone un consumo de otra cosa. A ésta se refieren las prestaciones de servicios, los socorros, seguros, etc.

La satisfacción que produce la renta pecuniaria no es la misma que la de la redistribución cualitativa. Si v.gr., el Estado da un subsidio al trabajador tomándolo del beneficio del empresario, v.gr. en un 10% y no lo entrega en metálico, sino como en un seguro de enfermedad, el obrero y empresario han ganado y perdido respectivamente lo mismo, pero ese tan