

ESTUDIOS y NOTAS

POLITICA Y ECONOMIA (*)

Voy a ocuparme de las relaciones entre la Política y la Economía; tema complejo y difícil, y, por otra parte, importantísimo. De su claro entendimiento dependen múltiples cuestiones, a menudo vidriosas, por ser confusas. Lo cierto es que el primer nombre de la Ciencia Económica es el clásico «Economía Política», que en sí mismo nos plantea lo inevitable del estudio que me he permitido traer a esta ocasión.

A menudo se oyen respuestas simplistas y extremadas. Para unos, la Economía no es más que una sierva de la Política; supuesta una comunidad organizada políticamente, «la salvación del pueblo es la suprema ley», y ninguna consideración económica puede prevalecer sobre las decisiones políticas, como se ve muy claro en tiempo de guerra. Frente a esta tesis, de la «Economía sierva de la Política», piensan otros, al contrario, en que lo decisivo es la realidad económica, y que la Política viene a ser una especie de «Economía continuada por otros medios».

Esta última tesis es la que más ha pesado, de un modo u otro, en el último siglo. Si Marx y Engels sostienen que la realidad radical es la económica, y las demás manifestaciones de la vida social meras «superestructuras» o «epifenómenos», por su parte H. D. Lasswell reduce la Política a «who gets what, when, how», y John K. Galbraith recordaba en un libro reciente que todas las grandes polémicas políticas de la Historia de los Estados Unidos han sido sobre temas económicos: «somos inteligentemente sensibles a la actividad política, en la proximidad de nuestras agendas» (1).

Ello tiene una explicación, en la historia del pensamiento político, a partir del siglo XVIII. Preocupada la Filosofía política racionalista, por encontrar una base firme al orden político, sin tener que recurrir al Derecho divino, lo buscó en el *estado de naturaleza*; por lo que, a partir de Locke, dió una im-

(*) Este artículo es parte del texto del discurso leído en el acto de recepción del autor como Académico Correspondiente en la Academia de Ciencias Económicas y Financieras de Barcelona el 3 de mayo de 1962.

(1) *Economic and the Art of Controversy*, Nueva York, 1960, pág. 6.

portancia excesiva a las *necesidades naturales*, esto es, a la Economía. Por eso, a partir de los fisiócratas, la Economía se va convirtiendo en la más importante de las Ciencias sociales, y el materialismo económico pasó a ser un denominador común de las teorías políticas contemporáneas, cuyos temas principales son el «nivel de vida», el «desarrollo», el «estado de bienestar», etc.

Frente a esto, sin embargo, se alzan dos importantes rectificaciones. La primera es de orden moral, y ha sido reiterada constante y valientemente por la doctrina social de los Pontífices: la Economía no es un fin en sí, sino un conjunto de medios para que el hombre viva como tal hombre, es decir, como un ser moral y portador de valores eternos (2). La segunda es de orden político, y es la comprobación histórica de que los mismos marxistas no han funcionado con arreglo a su doctrina, sino que han dado en todo momento primacía a lo político sobre lo económico. En la U. R. S. S., en China o en Cuba, lo primero ha sido siempre la creación del poder, la organización del aparato político y policial; lo económico ha venido después.

Es necesaria, pues, una teoría social más ambiciosa, capaz de afrontar la verdadera naturaleza de la vida comunal de los hombres y de las relaciones que en ella tienen las realidades políticas y económicas. Porque la verdad es que los hombres, por el hecho de vivir en sociedad, despliegan actividades políticas y económicas; hay Política, es decir, actividad en torno al poder y la influencia, y hay Economía, es decir, actividad por la utilidad y el provecho. Ambas actividades ocupan el mismo *espacio*, es decir, *la sociedad*; son, por otra parte, muy conexas entre sí, pues como decía Werner Sombart, hay épocas en que el poderoso es rico, y otras en que el rico es poderoso, pero siempre son conceptos relacionados.

Ahora bien, ¿qué es la sociedad? Es algo que, por razones de especialización, podemos estudiar como sistema político (Estado); como sistema económico, como historia, como cultura, etc. (3), pero que en realidad es todo a la vez y de modo unitario; es el mundo de las relaciones totales entre los hombres. La sociedad es un *continuo de socialización*, en el que se dan zonas de gran autonomía individual, zonas en las que se da el predominio de los grupos pequeños, como la familia, y sectores que claramente son de la competencia de las instituciones mayores, como el Estado.

Pues bien, lo que tratamos de aclarar son las relaciones que dentro del complejo mundo social tienen la actividad política y la económica, y las que

(2) Ver A. DAUPHIN-MEUNIER: *La doctrine économique de l'Église*, y el número extraordinario de la *Revista de Política Social*, dedicado a la Encíclica «Mater et Magistra» (núm. 52, 1961).

(3) Ver JOSEPH COPSEY: «On the relation of Political Science and Economics», en *American Political Science Review*, vol. LIV, núm. 1 (1960), págs. 3 y sigs.

ello impone a la respectivas ciencias que estudian una y otra. Ello es fundamental en un período de cambios, y por lo mismo de decisiones, como el que nos ha tocado vivir. Podrá ser agradable o no el vivir en una época inestable como la nuestra, pero tales épocas son grandes épocas, como decía Goethe, y en todo caso nadie elige el momento de nacer o de morir. Cuanto más se tiene que perder, más cuesta reconocerlo (4); mas, por otra parte, la mejor forma de perderlo todo es no saber renunciar a nada.

A lo primero que tendremos que renunciar es a nuestros prejuicios. El más grave sería el de suponer que las fórmulas y esquemas que el siglo XIX elaboró, sobre la marcha del primer tiempo de la revolución industrial, sobre las relaciones entre Política y Economía, siguen en vigor después de dos guerras mundiales, la crisis económica de los años treinta y las nuevas relaciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

La «aceleración de la historia», y concretamente la velocidad de los cambios económicos y políticos ha sido tal, que las teorías clásicas quedaron muy pronto desbordadas. Las fases que Sombart llama de *capitalismo incipiente*, *alto capitalismo* y *capitalismo tardío*, que coinciden más o menos con las que Redöhl califica de *integración*, *expansión* e *insensificación* del capitalismo (5), o con los tres «kondratieff» de Schumpeter, representan realidades muy diferentes, a las que corresponden también teorías y políticas económicas diversas. Las teorías que Adam Smith y Ricardo emitieron antes de 1848, eran ya de aplicación forzada en el mundo de 1850 a 1900, y de 1914 en adelante ya no describían la realidad. Como observa André Marchal, «el esquema clásico que, en la época en que fué esbozado, englobaba poco más o menos todos los hechos propios del siglo XIX, es hoy impotente, pese a los retoques de que ha sido objeto, y que no alteran por otra parte su naturaleza profunda, para dar cuenta de los trastornos de la realidad económica entre 1900 y 1950, que ningún observador, incluso no historiador, puede desconocer» (6). Por otra parte, el no reconocer lo profundamente que afectan los cambios políticos a la situación

(4) «El hombre acomodado y el rico normalmente mirarán el cambio con recelo. Siempre habrá una marcada correlación entre conservadurismo y bienestar personal.» (J. K. GALBRAITH: *Capitalismo americano. El concepto del poder compensatorio*. Barcelona, 1956, página 53.)

(5) Cuando hablamos de *capitalismo* nos referimos a un sistema económico en el que el *capital* ocupa un papel decisivo, y en el que los procesos son a base de *producción indirecta* (es decir, distancia relativamente grande entre el productor y el consumidor), sistema que hoy se da lo mismo en los países llamados «socialistas», los cuales no difieren en el amplio uso del capital, sino en su *control*. Ver A. LOREDAY y otros: *The World's Economic Future*, Londres, 19.

(6) ANDRÉ MARCHAL: «¿Dónde va la Ciencia Económica?», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 120 (1961), págs. 133 y sigs.

económica y a las previsiones relativas a ella, puede dar lugar a errores monumentales, como los de varios distinguidos economistas americanos, al final de la Segunda Guerra Mundial (7).

Finalmente, el supuesto fundamental de las ciencias sociales decimonónicas, la distinción entre la *Sociedad* y el *Estado*, ya no puede tenerse en pie en el siglo XX. Hoy vemos claro que la *estructura social* es una unidad, con muchos componentes, de los cuales la Economía es uno muy importante (8), pero todo está en relación con todo. Las barreras que en el siglo XIX separaban la sociedad, como escenario de la libre actividad económica de mercado, del «Estado gendarme» que la garantizaba, se han roto; pues si el Estado interviene cada vez más en el proceso económico, a su vez las fuerzas sociales se han organizado para influir en el Estado y sus decisiones (9).

Es, pues, en una realidad nueva, y más compleja, en la que vamos a estudiar las relaciones entre Política y Economía. A vuestra benevolencia me encomiendo, al acometer tarea tan desproporcionada a mis fuerzas.

I. REVISION DE LA TEORIA LIBERAL DE LA SOCIEDAD

1. EL FINAL DEL «HOMO OECONOMICUS»

A finales del siglo XVIII se constituye la Economía política que llamamos «clásica», a mi juicio de modo equívoco, ya que en realidad los fisiócratas y el mismo Adam Smith son, en realidad, los «primitivos» de la Ciencia Económica, puesto que escriben sobre una realidad (las nuevas sociedades de la época tecnológica e industrial) cuando estaban en sus primeros albores.

En aquellos momentos, ellos observaron dos fenómenos sumamente importantes. El primero, que (frente a la estabilidad del orden agrario y artesano) nuevos estímulos impulsaban a muchos hombres a una *actividad económica*. La limitación que la propiedad de la tierra (*escasa*, y en gran parte *vinculada*), por una parte, y la *estructura gremial*, por otra, oponían a una actividad eco-

(7) Ver, por ejemplo, ALBRIU H. HANSEN: *America's role in the World Economy*, Londres, 1945.

(8) Ver MAX WEBER: *Economía y sociedad*, 4 vols. México, 1944; HANS FREYER: *La época industrial*, Madrid, 1961; FRANCISCO SÁNCHEZ: *La estructura social*, Madrid, 1962 (sobre todo, capítulo V, «Los componentes reales de la estructura social», núms. II y III, páginas 175 y sigs.).

(9) Ver mi prólogo al libro de V. O. KEY: *Política, partidos y grupos de presión*. Madrid, 1962.

nómica en gran escala, empezaban a romperse, bajo el impacto de una serie de factores: nuevas técnicas, crecimiento de la población, acceso de materias primas coloniales, etc. De aquí que muchas personas se encontraran con la posibilidad de *actuar por la ganancia en sí*, en una escala nunca antes conocida.

El segundo fenómeno era que esta actividad *se movía fuera de todos los cuadros y normas existentes*. La actividad humana, al producirse *en sociedad*, tiende a estructurarse dentro de unos *cuadros culturales* (valores reconocidos), y en unas *estructuras institucionales* (cristalizadas en usos, leyes, oficios, etc.) que la ordenan, legitiman y limitan. Pero es obvio que cuando surgen zonas nuevas de actividad, se produce un *vacío*, que al principio crea las correspondientes crisis, inquietudes y dificultades, y que la sociedad va rellenando poco a poco, en parte por analogía con las viejas regulaciones, y en parte por creación original.

Pues bien, un grupo de teóricos se lanzaron a estudiar la nueva *actividad económica aún no asimilada por el sistema social*. Debemos ser sumamente respetuosos con los resultados de su análisis, porque nosotros disponemos para mejorarlos de una perspectiva histórica y unas técnicas de investigación de que ellos carecían, y, sobre todo, no olvidar que frente a las interrogantes de nuestro tiempo es donde hemos de mostrar si estamos a su altura o no.

Ellos recurrieron a dos *hipótesis* fundamentales. La primera fué la del *homo oeconomicus*, es decir, el *hombre crematístico*, que realiza actividades económicas con el fin de obtener la mayor ganancia. La segunda fué la de *la sociedad*, distinta e incluso contrapuesta respecto del Estado, como el lugar geométrico de esos hombres, y de la actividad que desarrollan; es decir, la sociedad como *mercado* de mercancías y servicios, en la que (supuesta la primera hipótesis, de *hombres que buscan de modo racional la ganancia máxima*) se produce *automáticamente un sistema* en el que rigen determinadas *leyes económicas*.

La importancia de estas *hipótesis* («hombre económico», como sujeto de la actividad económica; «sociedad», contrapuesta al Estado; «mercado», regido por «leyes económicas» *naturales*) no puede ser bastante ponderada. De ellas arranca toda la teoría, no sólo económica, sino de la sociedad y el Estado en general, durante el siglo XIX. De ellas se dedujo una *política económica*, el *laissez faire*; una teoría del Estado, la del *Estado gendarme*, fiel vigilante del libre mercado; una doctrina jurídica, la del *Estado de Derecho*, que garantiza el libre juego de la sociedad burguesa (10).

Por supuesto, no faltaron los análisis que poco a poco fueron minando estos

(10) Ver mi libro *La crisis del Estado*, 2.^a ed., Madrid, 1958; en particular el capítulo II, «La crisis del Estado liberal», págs. 49 y sigs.

supuestos. Muy pronto, al lado de la Ciencia Política tradicional, que estudiaba al Estado como forma de la Sociedad, apareció la Sociología, dispuesta a enfrentarse con la *sociedad* como una realidad separada (11). Muy pronto se vió que sus análisis no correspondían con la hipótesis inicial, y que la vida social era cosa mucho más complicada y difícil de lo que aquéllas suponían. Por otra parte, si el viejo Estado no resistió el impacto de las nuevas fuerzas, los nuevos Estados, nacidos de la propia doctrina liberal, se fueron poco a poco reforzando y actuando de modo poco conforme con los supuestos iniciales. Finalmente, resultó que el nuevo orden económico y político creó una nueva *cuestión social* por antonomasia. Fuera de la *sociedad* apareció el *proletariado*; a la Economía Política enfrentó Marx su *Crítica de la Economía Política*; a su política económica manchesteriana, enfrentarán los socialistas unas ideas colectivistas; a las hipótesis del *homo oeconomicus* y sus leyes naturales, una *interpretación económica* de la Historia mucho más ambiciosa, y de más radicales consecuencias. No nos importa ahora saber si también el marxismo (al que hoy podemos ver no ya como utopía, sino a la vuelta de medio siglo de funcionamiento) ha sido a su vez fiel a sus postulados y exacto en sus previsiones (12); lo indudable es que, a partir de cierto momento, *no hay una*, sino dos *ciencias económicas*, y que no es posible sin más continuar apegados a las primeras hipótesis, precisamente si queremos, en el plano teórico, construir una verdadera ciencia que explique y ordene todos los hechos conocidos; y, en el plano de lo práctico, enfrentarnos de modo realista con el enemigo (13).

Esta tendencia revisora de la teoría económica mal llamada «clásica» y de sus múltiples implicaciones políticas y jurídicas se inició hace tiempo y especialmente después de la Primera Guerra Mundial. En sus dos resonantes libros *Economic consequences of the Peace* (1919) y *The revision of the Treaty* (1922), Keynes demostró que el Capitalismo del *laissez faire* había terminado definitivamente y que la guerra había destruído definitivamente las condiciones que le habían dado, momentáneamente, la justificación del éxito. *Las circunstancias* que permitían a los empresarios de los países occidentales de Europa, con su sola *iniciativa privada*, producir un gran *desarrollo económico* [el crecimiento de la población, pero con el escape migratorio; nuevas fuen-

(11) Ver, en mi libro citado, los capítulos IV («La sociedad y su estructura», páginas 128 y sigs), y XII (sobre todo, págs. 440 y sigs.).

Ver, además, P. A. SOROKIN: *Les théories sociologiques contemporaines*, París, 1938, y R. KÖNIG: *La sociología y la sociedad actual*, Madrid, 1960.

(12) Ver LUIS SANTIAGO DE PABLO: «El tránsito del socialismo al comunismo en la ideología soviética actual», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 121 (1962), páginas 23 y sigs.

(13) Ver EMILIO GARRIGUES: *Los tiempos en lucha*, Madrid, 1960.

tes de materias primas, perfeccionamientos tecnológicos entonces no compartidos, grandes oportunidades de inversión, un ahorro socialmente bien orientado, y todo ello en el contexto de la supremacía política y militar del «comercio europeo» y de la «pax britannica»] *ya no se daban*, o concurrían con otros fenómenos de la mayor importancia: La crisis mundial lo confirmará en su análisis, y *The general theory of Employment, Interest and Money* (1935) lo convertirá en propuestas concretas operativas (14). Después de la Segunda Guerra Mundial aún será más fácil ver que es inútil pensar en el sistema decimonónico como una «normalidad» a la que se debe volver, y que hay que prepararse seriamente para un *mundo nuevo* (15) con una *teoría económica renovada*.

Ahora bien, si sectores enteros han ido siendo renovados a impulsos de la necesidad (como la teoría del ciclo y la *depresión* (16), la teoría de la *inversión*, etc.), es lo cierto que no se ha atacado suficientemente el fondo de la doctrina. Esta es la causa de que sigan confusas muchas cuestiones y en particular las que afectan a las relaciones entre Política y Economía; en definitiva, de que sigan circulando doctrinas anacrónicas y dogmas que hace mucho tiempo han dejado de serlo.

Veamos, pues, la hipótesis primaria, la que siguen intentando defender los *neo-liberales*, con Mises a la cabeza (17). Creen éstos posibles una *praxología*, una teoría general de la *acción práctica* del hombre, que, dejando a un lado las *acciones subhumanas* y las *sobrehumanas* (18), es decir, las del loco y las del santo, nos sitúe ante las acciones y reacciones del hombre normal y previsible. El resultado vuelve a ser, sin el nombre, el *homo oeconomicus*, es decir, una teoría individualista de la acción económica.

Pues bien, es menester afirmar que, independientemente de la utilidad que esta hipótesis haya podido tener para la constitución de una ciencia económica especializada, dicha hipótesis no puede hoy ser mantenida más que como un supuesto de trabajo para actuar dentro de condiciones muy limitadas, y ha perdido todo valor como supuesto radical del análisis económico. Este es, es

(14) Ver F. A. BURCHARDT y otros: *The Economics of full Employment*, Oxford, 1945, y J. ROBINSON: *Essays in the Theory of Employment*.

(15) Ver TIBOR MENDE: *Regards sur l'Histoire de demain*, París, 1954, y *Entre la peur et l'espoir. Réflexion sur l'histoire d'aujourd'hui*, París, 1958.

(16) Ver G. HABERLER: *Prospérité et dépression. Étude théorique des cycles économiques*, Ginebra, 1943; y el mismo y otros: *Ensayos sobre el ciclo económico*, México, 1946.

(17) Ver LUDWIG VON MISES: *La acción humana*, 2 vols., Madrid, 1960.

(18) Cfr. MISES: Op. cit., vol. I, pág. 117.

realidad, un hecho decisivo y del que no hay vuelta atrás, de la Psicología social (19), y cuyas consecuencias llegan muy lejos, como veremos.

El *homo oeconomicus*, que intentan revivir los neo-marginalistas, está liquidado hace mucho tiempo como explicación general (20) de la conducta humana. El propio Stuart Mill hizo ya algunas críticas desde la Psicología y la misma Lógica. Knies trituró el concepto a partir de los datos históricos. La Psicología social ha demostrado, finalmente, la inmensa complejidad de las *motivaciones* de la conducta humana (el hombre de negocios de que habla Pareto, que perdió grandes ganancias por no sentarse a una mesa de trece personas) y cómo las *coyunturas* cambian las *actitudes* (el pánico en la Bolsa, etc.). Más aún, los estudios de Psicología animal demuestran que, a partir de cierto nivel, ya no basta lo útil y lo seguro, sino que se busca el riesgo y la aventura por ellas mismas.

Por otra parte, un análisis más a fondo de los *supuestos* mismos en que habría de basarse el *cálculo* del *homo oeconomicus*, ha revelado la gran fragilidad de la hipótesis en cuanto a su misma *posibilidad*. De una parte, son poquísimos los hombres que disponen de medios adecuados de *información* y sobre todo de *análisis operacional de los datos disponibles* (21). Por otra parte, el problema de las *necesidades* (aun las más elementales) es más complicado que el de los *medios* que han de satisfacerlas. Corrado Gini (22) ha demostrado que los países orientales no han buscado, como los occidentales, el *aumento de la producción* (aumento de los medios), sino la reducción del *consumo*

(19) Ver PETER F. DRUCKER: *The end of Economic Man*, Nueva York, 1939; EDWARD C. TOLMAN: «Psychological Man», en *Journal of Social Psychology*, vol. 13 (1941); G. W. ALLPORT: *The historical background of modern Social Psychology*, en G. LINDSEY y otros: *Handbook of Social Psychology*, 3.^a ed., Nueva York, 1959, vol. I, págs. 3 y siguientes; ROMÁN PERPIÑÁ: *La crisis de la Economía liberal. Del ethos económico al de la seguridad*, Madrid, 1953; T. PARSONS: «The rise and decline of Economic Man», en *Journal of General Education*, 1949; G. KATONA: *Psychological analysis of economic behavior*, Nueva York, 1951.

(20) Otra cosa muy distinta es que existe ese *tipo de hombre*, como hay otros (el *hombre místico*, el *hombre combatiente*, etc.). SPRANGER estudia como una de las «formas de vida» al hombre económico o crematístico (y todos conocemos o «fichamos» a algunos), que antepone el *valor de utilidad* a todas las demás consideraciones humanas. Es evidente que, a su vez, hay hombres que no se casan con la *mujer más rica*, sino con la *más guapa* (en ambos casos, de las que están a su *alcáñce*), etc. En este sentido limitado, el «hombre crematístico» es, como dice R. PERPIÑÁ, un *ethos* real, y no el «espan-tajo universal» que critica con razón ROBBINS.

(21) Ver A. LAURY: *Le pouvoir et l'opinion. Essai de Psychologie politique et sociale*, París, 1949 (buena crítica de los «mitos económicos»).

(22) Ver C. GINI: «Economía e Sociología», en *Actas del XIV Congreso Internacional de Sociología*, Roma, 1950, vol. I, págs. 13 y sigs.

(reducción de las necesidades). La propaganda comercial ha creado hoy un tipo de *hiperconsumo* o «consumeeerism» a través de las más refinadas «persuasiones ocultas», que demuestran que el hombre es, en realidad, el menos *económico* de los seres, sujeto al poder de las «mass communications» (23).

Hoy estamos en búsqueda de una nueva hipótesis que sustituya al *homo oeconomicus* y que «permita integrar ciertos datos relativos al comportamiento económico, con ciertos aspectos de su comportamiento humano, estudiado por otras ramas de las Ciencias Sociales» (24). No es posible mantener una hipótesis que no corresponda a la realidad: la del individuo «perfectamente informado» actuando siempre en un «mercado ideal» con el fin de obtener la máxima ganancia». Frente a estos fantasmas, hemos de buscar al «hombre psicológico» real, en un *orden social* concreto. Marx *estratificó* al hombre, recordándonos que era muy distinta la *posición social* y las *actitudes* del banquero y del pocero, dentro de un mismo sistema económico. Freud lo *individualizó*, haciéndonos ver que, ante la misma situación, un hombre opta por ahorrar y otro por juerguearse. Ambos sacaron a la Psicología humana de la *abstracción* del racionalismo dieciochesco y dieron nacimiento a una disciplina que hoy tiene un desarrollo impresionante, si bien aún no unas conclusiones definitivas (25).

En realidad, nos encontramos hoy con el resultado, no poco decepcionante en la teoría y en la práctica, de que las *sociedades industriales* (26) han edificado su Economía, su Política y su Derecho sobre hipótesis endebles y sobre una *moral hedonista* llena de limitaciones y de desprecio por los *valores humanos* fundamentales (27). Una *moral hedonista* intentó servir de base al nuevo sistema social; la *utilidad* de Bentham, el *interés* de Spencer, el *placer* de Freud, todos arrancan del mismo supuesto. A partir de un cierto momento,

(23) Ver VANCE PACKARD: *The Hidden Persuaders*; ALDOUS HUXLEY: «The arts of selling», en *Brave New World Revisited*, Nueva York, 1960, págs. 45 y sigs.; E. LARRABEE y R. MEYERSON: *Mass Leisure*, Glencoe, Ill., 1960.

(24) Ver E. R. HILGARD y DANIEL LERNER: *La personne humaine, sujet et objet des Sciences Sociales*, en LASSWELL LERNER: *Les Sciences de la Politique aux États Unis*, páginas 19 y sigs.

(25) Cfr. el citado *Handbook of Social Psychology*, de G. LINDSEY y otros, 2 vols., 3.^a ed., 1959. Ver también, desde el ángulo de la *Sociología cultural*, J. DAVIS: *Capitalism and its Cultura*, Nueva York, 1935; E. A. J. JOHNSON: *Lome origins of the Modern economics World*, Nueva York, 1936; T. ARNOLD: *The Folklore of Capitalism*, New Haven, 1937; GILLIN-GILLIN: *Sociología cultural*, Madrid, 1961 (sobre todo capítulo 16, «Instituciones económicas», págs. 440 y sigs.).

(26) Ver H. FREYER: *Teoría de la época actual*, México, 1958, y *La época industrial*, Madrid, 1961.

(27) Ver *El hombre y lo humano en la cultura contemporánea* (obra colectiva), Madrid, 1961.

hay que reconocer que el predominio de estos impulsos no lleva (como se esperaba) al progreso económico social, al equilibrio y a una sociedad más perfecta, sino a la descomposición de la sociedad, a la desintegración de sus instituciones básicas (de la familia al Estado), a la lucha de clases. La «sociedad adquisitiva», en la que *todos queremos más*, se contrapone a la «sociedad funcional», en lo que las adquisiciones están condicionadas al «cumplimiento de funciones sociales» (28). Los hombres se proponen como objeto principal ser *ricos*, y por ende *poterosos*, y no el ser «religiosos, o sabios, o artistas», con la aceptación de las correspondientes responsabilidades y limitaciones. El resultado es la *decadencia* de la sociedad, e incluso de su *sistema económico*, que a partir de cierto momento se estanca por falta de *estímulos morales* (29).

Es, pues, necesario reconstruir la Ciencia económica para poder edificar un nuevo orden económico-social. La *actividad económica*, entendida como la elección racional de medios escasos, basada en un criterio de utilidad (30) es una actividad esencial y respetable (31), pero no la única ni la más importante para el hombre, ni la función más relevante para la sociedad. No es, por otra parte, una actividad que puede ser vista ni realizada sólo a partir del *individuo*: el *sector familiar* es el que consume en mayor escala, y son *entes institucionales* (privados o públicos) los que invierten y producen; todo ello dentro de un *orden total*, en el que entran realidades naturales, valores culturales y estructuras sociales muy complejas. La *ambición humana* es, y debe ser, un factor legítimo dentro del sistema, y sobre ella se puede edificar (32), pero no puede ser el elemento único, pues tiene también efectos negativos. No es la misma la que lleva a construir una industria, que la del mero especulador, ni tiene el mismo valor la del navegante que la del usurero.

Hoy conocemos las raíces teológico-morales que, a partir de la ética protestante (33) dieron nacimiento al *individualismo económico*. El hecho de po-

(28) Ver R. H. TAUNY: *The acquisitive Society*, 1920; y RAMIRO DE MAEZTU: *La crisis del humanismo*, Barcelona, s. f.

(29) A partir de cierto grado de *prosperidad*, los impulsos económicos se vuelven (si actúan solos) contra el desarrollo del sistema. Nadie tiene interés en el *trabajo bien hecho*, ni en las *reparaciones*, etc. Todo el mundo quiere pasar al *sector terciario*, trabajar pocas horas, tener largas vacaciones, etc.

(30) Cfr. ROBBINS: *Essai sur la nature et la signification de la Science économique*, París, 1947.

(31) Ver RAMIRO DE MAEZTU: *El sentido reverencial del dinero*, Madrid, 1957.

(32) «En la sociedad, a la hora de construir, reina la desigualdad, porque sólo la eficacia construye, y ante el patrón de la eficacia nadie es igual a nadie.» (N. RAMIRO RICO: Prólogo a la *La sociedad dinámica*, de GRAHAM HUTTON, Madrid, 1957, págs. 26).

(33) Ver MAX WEBER: *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, 3 vols., 1920; H. M. ROBERTSON: *Aspects of the rise of economic individualism*, Cambridge, 1933;

nernos en guardia contra la reacción colectivista, que lo sacrifica todo a la organización y a la seguridad social (34), no puede hacernos olvidar los errores y exageraciones del individualismo capitalista y la necesidad no de aferrarnos a nuestro superado sistema económico, sino de buscar una vía nueva que evite los errores de ambos extremismos.

Esta vía media ha de serlo entre varios extremos. Individuo irresponsable y Estado totalitario, libertad sin función y poder incontrolado, desigualdad inhumana e igualitarismo a ultranza; eficiencia y participación, justicia y caridad. Todos estos binomios nos traen a la cuestión fundamental: las relaciones humanas están siempre dentro de la moral; por otra parte, la actividad económica se da dentro del orden social total. De aquí la *primacía de lo político*, dentro de una visión de la sociedad centrada en el *bien común* (35).

Una *coyuntura* no es nunca económica exclusivamente, y un *valor* no es nunca un valor económico químicamente puro. Un *precio* es siempre un *precio social*, y un *precio político* si tiene consecuencias en términos del orden y la paz. Y, finalmente, la sociedad no es sólo *mercado*, ni las *leyes* de éste son más que una parte de las *normas sociales* en conjunto.

Pero este punto bien merece que lo estudiemos por separado.

2. LAS LEYES ECONÓMICAS: SU SENTIDO Y ALCANCE

Gran parte de las polémicas sobre las grandes cuestiones sociales de nuestro tiempo implican de un modo u otro la cuestión previa de si hay o no unas *leyes económicas* que actúan independientemente de los demás factores (en particular los de carácter político). Para unos (en general, los satisfechos con el orden de cosas existentes) ello es indudable y se apoyan en su certeza para declarar inútiles los esfuerzos políticos de reforma. Así se pretendía que *toda* subida de salarios ocasiona inflación, que *toda* intervención del Estado perjudica al sistema económico, etc. Frente a esto, la posición extrema contraria pretende atribuir al poder político una ilimitada libertad en la ordenación económica y en la reforma social.

La verdad, como suele ocurrir, está en el medio. Las llamadas *leyes eco-*

R. H. TAUNEY: *La religión en el orto del capitalismo*, Madrid, 1936; A. FANFANI: *Le origini dello spirito capitalistico in Italia*, 1933, y *Cattolicesimo e protestantismo nella formazione storica del capitalismo*, 1934; TROELTSCH: *Protestantism and progress*, 1912; CUNNINGHAM: *Christianity and Economic Science*, 1914.

(34) Ver W. H. WHYTE, Jr.: *The organization man*, Nueva York, 1956; R. DAHRENDORF: *Gesellschaft und Freiheit*, München: 1961.

(35) Cfr. mi trabajo *El bien común nacional y supranacional* (en prensa).

nómicas son, en primer lugar, un caso particular de las leyes sociales en general (36). En un sistema social dado hay *determinadas relaciones* entre todos los elementos que lo integran, de suerte que actuando sobre una *variable* (por ejemplo, la población) se producen *funciones* determinadas (por ejemplo, concentración en ciudades, falta de alimentos, paro). Ahora bien, el estudio de estas *variables* y *funciones* es muy complicado y desde luego mucho más difícil de lo que se creía a finales del siglo XVIII (37).

Bastaría para comprobarlo el hecho histórico de la cantidad de supuestas *leyes* que no eran tales y de *imposibilidades* que luego resultaron posibles. Ricardo creía que las máquinas empobrecerían a los trabajadores (38); Marx dedujo de ello que era imposible detener el empobrecimiento proletario sin una revolución. Es indudable que ambas proposiciones no están confirmadas por la Historia económico-social de Occidente (39).

Los racionalistas del siglo XVIII, justamente satisfechos de los avances de las ciencias físico-naturales, quisieron aplicar sus métodos a las ciencias sociales, cometiendo el error a la inversa de los que en otras épocas han querido aplicar a la Naturaleza los conceptos sociales (40). Ahora bien, no sólo los *seres vivos* son mucho más complicados que los *seres inorgánicos*, sino que la *materia pensante* alcanza un grado de complejidad incomparable con la materia

(36) La Economía, en el siglo XVIII, sustituyó a la Ciencia social tradicional, la Política, como ciencia básica o madre, por razones diversas; el *naturalismo* predominante en la Filosofía, por la tendencia de la burguesía a desplazar el centro de gravedad del Estado a la Sociedad, etc. Con ADAM SMITH, la disciplina adquiere rango intelectual. CARL SCHMITT dirá que «el *clerc* del siglo XIX es, ante todo, un especialista en cuestiones económicas». Ver M. GARCÍA PELAYO: «El saber económico europeo», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 52 (1950), págs. 175 y sigs.

Hoy, en cambio, hemos de reintegrar las cosas a su sitio, y volver a entender la teoría económica como una parte de la teoría de la sociedad, y la Política económica como una parte de la Política. Ver J. R. BONDEVILLE: «L'Economie, Science politique», en *Revue Française de Science Politique*, IV (1954), págs. 287 y sigs.

(37) Ver FERDINANDO DI FENIZIO: *El método de la Economía Política y de la Política Económica* vol. I de las *Leyes de la Economía*, Barcelona, 1961.

(38) «La opinión mantenida por la clase trabajadora de que el empleo de la maquinaria es frecuentemente perjudicial para sus intereses, no está fundada en un prejuicio ni en un error, sino que se ajusta a los principios más concretos de la Economía Política.» (*Principios de Economía Política y de Tributación*, Madrid, s. f., págs. 374-375.)

(39) Lo mismo ocurre en otros sectores, dentro del *continuo social*. Los comunistas afirman que los obreros no pueden mejorar su situación por métodos constitucionales (sin embargo, ello ha ocurrido en los países anglosajones). Los neo-liberales afirman que no es posible lograr la planificación por medios democráticos (tampoco lo creía posible Lenin); sin embargo, ello se ha conseguido en los países escandinavos, etc.

(40) Ver HANS KELSEN: *Society and Nature. A sociological enquiry*, Londres, 1946; sobre todo capítulo II, «The social interpretation of Nature», págs. 24 y sigs.

inerte (41). Los fisiócratas creyeron que era posible reducir las acciones de los seres pensantes y libres a un «tableau» sencillo, basado en leyes semejantes a las del mundo físico. Adam Smith hará de la búsqueda de la utilidad la ley natural fundamental. Bentham asegurará que yendo a la utilidad particular se logra la general. Marx cambiará los objetivos, pero no la suposición de ser un sucesor de Galileo y de Newton. Aparte de saber si realmente hicieron lo que pretendían (42), es indudable que desconocieron la distinta naturaleza de la realidad social; error no abandonado del todo en las generaciones posteriores (43).

Las *leyes económicas*, referidas a determinados aspectos de la actividad humana en sociedad, no son *leyes físicas*, ni *normas morales*, sino *leyes estadísticas*, es decir, *expresiones de tendencias basadas en la observación* (44). La ley de la oferta y la demanda es una de ellas; otra es la Ley de Gresham, y así sucesivamente. Todas se dan dentro de ciertos *supuestos* morales, jurídicos, políticos, etc. Si éstos cambian, las tales leyes dejan de ser aplicables, por la sencilla razón de que fenómenos distintos han de ser expresados con fórmulas diferentes. Ya vimos que los análisis de Keynes demostraron que un gran número de las consideradas «leyes económicas» en el siglo XIX, sólo eran válidas en situación de «pleno empleo», mientras que no describían las condiciones que hacen a éste posible (45).

Las leyes económicas, como dice acertadamente el «Code Social» de la Unión de Malinas, se refieren a *actos humanos*; de modo que la Historia, la Psicología, la observación de los actos mismos, es lo que permite deducirlas. Son fórmulas que «revelan relaciones entre fenómenos, de los cuales forma

(41) Ver ALEXIS CARREL: *Réflexions sur la conduite de la vie*; París, 1950, páginas 62 y sigs.

(42) CARREL afirma que «no tenían la experiencia de la investigación científica»; Op. cit., pág. 63.

(43) Soy un convencido de la bondad de los *métodos cuantitativos*, con tal de que se apliquen debidamente, y no se olvide que «el molino matemático sólo mueve lo que previamente se ha echado en él». La Econometría, como la Sociometría, son ciencias perfectamente legítimas; lo logrado a partir de QUETELET, KNAPP, LEXIS, GALTON y PEARSON, hasta las actuales técnicas «in-put out-put» y de la «contabilidad nacional» son extraordinarios, es magnífico, siempre que se recuerde que tener buenos cuchillos no basta para la decisión de cortar. Por lo demás, creo que es más fácil aceptar la necesidad de los métodos matemáticos en Economía (JEVOUS, MARSHALL, PARETO) que la afirmación de SCHUMPETER de que «la Economía es la ciencia más cuantitativa, no sólo de las llamadas Ciencias sociales o morales, sino de todas las Ciencias, sin excluir la Física».

(44) Ver LOUIS DE BROGLIE: «Sur les notions de lois rigouveuses et de lois statistiques», en *Revue de l'Economie Contemporaine*, III, núm. 25.

(45) Ver P. MENDES-FRANCE y G. ARDANT: *La Science économique et l'action*, París, 1954.

parte la propia actividad consciente del hombre» (46); son, por lo tanto, *leyes condicionales y provisionales* (47), es decir, *contingentes*, que operan dentro de estructuras y situaciones dadas.

No son, por lo mismo, *leyes absolutas*, ni *providenciales*. Podemos decir que son *naturales*, si aclaramos que se refieren a la *naturaleza humana*, y no a la *naturaleza física* (48). No nos dicen los *finés* de la vida (49), ni de la sociedad. Por tanto, las leyes económicas no nos dicen lo que *se debe hacer*, sino lo que, dentro de supuestos, *se puede o no se puede hacer* (50). Por otra parte, dada la enorme complejidad de los datos a tener en cuenta, no permiten *previsiones astronómicas*, sino simples *conjeturas metereológicas* (51).

Desde esta perspectiva podremos comprender mejor la verdadera *naturaleza de las relaciones entre Política y Economía*. Las llamadas leyes económicas son, en realidad, *hipótesis sobre el comportamiento humano*, fundadas en el estudio del comportamiento anterior. Su conocimiento es un elemento esencial para poder formular una *Política económica* (parte esencial de toda política), como sistema racional de medios para lograr determinados *finés* (52). Así como con *medios* económicos inadecuados, la mejor Política será inútil, así también los hechos económicos por sí mismos no determinan los finés sociales a seguir. Las relaciones entre ciertos fenómenos, son datos esenciales para operar sobre ellos; pero no nos deciden las opciones y las prioridades, que son decisiones políticas, en orden a determinadas realizaciones del bien común. Por otra parte, determinados intereses políticos, exteriores, pueden aconsejar o hacer necesarias determinadas concesiones respecto de lo que (teóricamente) sería la mejor política económica.

En todo *programa de acción política* hay tres aspectos: la *situación* en que se produce, los *finés* que se quieren alcanzar y los *medios* de que se dis-

(46) A. DAUPHIN-MEUNIER: *La doctrine économique de l'Eglise*, París, 1950, página 52.

(47) Op. cit., pág. 53.

(48) Ver BRUNO DE SOLAGES: *Economie ordonnée, mais comment et jusqu' où*, Lille, 1932.

(49) Para CARREL, las verdaderas *leyes de la vida* son la «conservación de la vida», la «propagación de la raza» y la «ascensión del espíritu» (págs. 65 y sigs.). Para realizar estos tres finés hace falta un *medio social apropiado* (págs. 222 y sigs.), donde el hombre satisfaga sus *necesidades reales*, en vez de *desorbitar las artificiales*.

(50) Ver. J. VERGARA DONGEL: «Ley y precepto en la Economía», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 2 (1941), págs. 291 y sigs.

(51) Ver. V. ANDRÉS ALVAREZ: «La Economía como ciencia y como arte», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 2 (1941), págs. 304 y sigs.

(52) Ver ERWIN VON BECKERATH: *Politik und Wirtschaft: ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich?*, págs. 304 y sigs.; en LYNKEUS: *Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik*, Tübingen, 1962.

pone para lograrlos. Elemento decisivo de una *situación* política es la *coyuntura* económica; pero a su vez no se puede analizar una «coyuntura» sin tener en cuenta la «situación» político-social. En cuanto a los *medios* de la acción política ocurre lo mismo: son decisivos los de carácter económico y financiero, pero éstos, a su vez, no existen por separado de una estabilidad política y una seguridad social mínimas. Lo uno y lo otro, además, tienen hoy carácter internacional: hay una *coyuntura europea*, unos *medios occidentales*, etc. Los *fin*es, por otra parte, son políticos por excelencia.

Vamos a dar por supuesto que los *fin*es de cualquier acción política suponen hoy, en todo caso, el objetivo económico de un *ritmo adecuado de desarrollo*, y el objetivo social de un *mínimo de nivel de vida y de seguridad económico-social*, así como de *igualdad de oportunidades*. Vamos a ver que ello exige una intensa acción política, sobre supuestos que sólo en parte son de carácter económico.

II. LOS FACTORES NO ECONÓMICOS DEL PROBLEMA DEL DESARROLLO

Lo dicho hasta aquí nos permite dar ahora un gran paso hacia las cuestiones centrales de nuestro tema. Es evidente que uno de los *fin*es principales que ha de perseguir toda *organización social*, y, por lo tanto, una de las materias básicas de las *decisiones políticas*, es el adecuado *desarrollo del sistema económico*. Un gobierno que aspire a durar necesita un medio económico mínimamente eficaz, sin el cual tendrá problemas interiores, y no podrá acometer empresas exteriores. Si por una parte el sistema económico dado *condiciona* la política que es posible seguir (53), por otra parte todo gobierno ha de tener una *política económica*.

Ahora bien, la doctrina liberal de la Economía clásica pretendía que el margen de la Política económica era muy restringido, y en realidad residual, dentro del *equilibrio automático* creado por las *leyes económicas naturales*.

(53) Y ello en un sentido muy profundo, pues «toda decisión política es, evidentemente, función del medio, económico, social, intelectual en la que ha sido elaborada». PH. WOLFF: *L'étude des Economies et des Sociétés avant l'ère statistique*, en CHARLES SAMARAN y otros: *L'Histoire et ses méthodes*, París, 1961, págs. 847 y sigs. (cita a la página 866).

Este trabajo es muy interesante, por cuanto subraya la unidad del proceso histórico, siendo lo económico inseparable del resto del acontecer social. Ver, en el mismo sentido, J. MEURIET: *Les données démographiques et statistiques en Histoire moderne et contemporaine*; Op. cit., págs. 893 y sigs.

Ello resultaba, en primer lugar, de un conocimiento superficial de la naturaleza y alcance de las leyes económicas; por otra, del error de separar el sistema económico del conjunto del acontecer social.

El sistema social en el cual se aplicaban estas leyes era el de los países occidentales de Europa, con un desarrollo técnico, educativo y político relativamente elevado, y en situación de predominio militar sobre el resto del mundo. Aún allí, el sistema no impedía la presencia de áreas subdesarrolladas, de un ciclo de prosperidad y depresión, y de sectores sociales maltratados por el sistema. Por ello, de un lado Marx pudo criticar las consecuencias sociales del sistema, y Lenin sus bases imperialistas; mientras que los propios economistas occidentales hubieron de analizar más a fondo la teoría del ciclo, de la inversión y del empleo, para llegar a una visión más amplia del *equilibrio general*, de la *seguridad económico-social* y del *desarrollo*. El resultado ha sido la admisión de la necesidad de una política económica de gran envergadura, de una Economía *manejada*, de un *plan*, en definitiva, que permita un *desarrollo equilibrado*. Por otra parte, la *interdependencia* de un mundo empequeñecido ha llevado a la convicción de que nadie se puede salvar solo, y al establecimiento de sistemas diversos de *cooperación económica* y de *ayuda para el desarrollo*, ya en forma de *asistencia técnica* o de *suministro de capitales*, etc.

Núcleo central de estos estudios ha sido el reconocimiento de que el *desarrollo económico-social* es un problema que sólo en parte se resuelve en *factores económicos*. Una serie de elementos de educación y cultura, de organización social y, en definitiva, *políticos*, se han revelado como esenciales. El *progreso económico* ha de subsumirse dentro de una teoría más amplia del *cambio social* (54), y las *técnicas económicas* integrarse dentro de las *técnicas sociales* (55) en general, cuyo último resorte es la *acción política*.

El *desarrollo económico* (56), en efecto, no es algo que pueda funcionar con independencia de la sociedad total, ni algo que pueda lograrse sin nada menos que un esfuerzo global de todos. Es, pues, una *empresa política*, y no ligera ni fácil. Exige trabajo concertado, readaptación de estructuras, estímulos

(54) Ver «Transactions of the III World Congress of Sociology», cuyo tema general fué *Problems of social change in the 20th Century*, 8 vols., Londres, 1957.

(55) Ver K. MANNHEIM: *Libertad y planificación social*, 2.^a ed., México, 1946, y *Libertad, Poder y planificación democrática*, México, 1953.

Ver también «Sociological aspects of social Planning», en *Transactions of the IV Congress of Sociology*, vol. II, Londres, 1959, págs. 155 y sigs.

(56) Ver COLIN CLARK: *Conditions of economic progress*, 2.^a ed., 1951; W. W. ROSTOW: *The process of economic growth*, Nueva York, 1952; Varios: «Facteurs du progrès économique», en *Bulletin International des Sciences Sociales*, vol. VI, núm. 2 (1954); O. C. I. P. E.: «Problemas actuales del desarrollo económico», en *Documentación Económica*, núm. 23, Madrid, 1961.

de todas clases, y un mínimo de justicia en la distribución de sacrificios y provechos.

Colin Clark y Fourastié han señalado cómo, por una parte, el progreso económico altera la estructura social, al provocar una distinta distribución de la población en sectores ocupacionales. Pero este mismo análisis ha revelado que el progreso técnico impone una readaptación constante del sistema económico, y los obstáculos humanos y sociales que pueden frenarlo: falta de educación, egoísmo y rutina de los dirigentes, etc.

Ahora bien, en los *países subdesarrollados* o insuficientemente y desequilibradamente desarrollados (que son la mayoría) (57), el problema es más grave y más complejo. En ellos, como observa con razón Leduc, «el problema del desarrollo económico no es económico sino en parte, y tal vez (por lo menos en ciertos casos) en una pequeña parte». En efecto, el desarrollo económico y social es consecuencia de una *transformación* (58), que puede ser *moderada* (en el caso de países en una posición intermedia, como es el de España), y que puede ser *básica* o *estratégica* cuando representa el pase de un sistema social primitivo a los de base industrial, caracterizados por un *proceso continuo de cambio tecnológico*.

Los cambios que se producen son, en efecto, muy grandes, y no dejan ninguna esfera exenta. Afectan a *las personas*, es decir, a sus *conocimientos*, *aptitudes* y *actitudes*. Un indio boliviano, y en menor medida un labrador siciliano, o un serrano andaluz, tienen que aumentar su *instrucción*; han de sentir un mínimo de *descontento* con su modo de vida tradicional; han de lograr *una fe* en la posibilidad de progresar, y ello *por medios racionales* (no a través de la lotería, o de un hijo torero, etc.) (59); han de adquirir un *sentido de la responsabilidad social*, es decir, un mínimo de capacidad para hacer productos buenos, para desempeñar bien una profesión, de honradez comercial, de solidaridad cívica. No olvidemos que si un país subdesarrollado es

(57) Por lo demás, el desarrollo económico, una vez logrado, provoca también serios *problemas políticos*. En efecto, como observa ROSTOW, el crecimiento económico crea *medios*, pero no justifica *finés*. Cuando una comunidad logra gran *capacidad económica*, alcanzando la fase del *consumo en masa*, ¿qué hará con todo ello?, ¿optará por tener más niños, más diversiones, más armamentos, o por ir a la luna?, ¿qué envidias y odios surgirán dentro y fuera de ella?

Ver W. W. ROSTOW: *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*, página 16. Ver también B. ROSENBERG y D. M. WHITE: *Mass Culture*, Glencoe, Ill., 1960.

(58) Cfr. EVERETT E. HAGEN: «The process of economic development», en la obra colectiva *Economic Development and Social Change*, vol. V, 1957.

(59) Las implicaciones políticas son aquí muy profundas. El demagogo dirá que la *violencia* y la *revolución* son el único camino; el único que no se puede salvar, a costa de los demás, a través del soborno y la corrupción, etc.

siempre un país explotado por propios y extraños, es también porque mucha gente está encantada con las ventajas que obtienen de un determinado *sistema de explotación*.

Han de producirse igualmente *cambios en las relaciones e instituciones sociales*. Es decir, han de fomentarse las *comunicaciones interpersonales*; ha de haber un idioma común, un grado correspondiente de instrucción, de posibilidad física de desplazamientos, de movilidad social; es decir, de *escuelas* y de *caminos*. Han de aumentar las *posibilidades de actuación económica*, lo que quiere decir la reducción de *monopolios* de todas clases, el aumento de las facilidades de *crédito*, una mayor *movilidad interprofesional*. Cuanto menos desarrollado está un país, mayor es el monopolio de los medios de producción, más opresora es la usura y más dificultades tiene un obrero para convertirse en ingeniero. Hay que incrementar los *estímulos*, porque, ¿quién se esfuerza si le van a dar lo mismo? Esto supone, normalmente, una *reforma agraria* (no bajo el lema demagógico de *la tierra al que la trabaja*, sino bajo el más razonable de *la tierra al que más y mejor la haga producir*), una *reforma tributaria* (que eleve los *recursos* adonde sean más necesarios para el desarrollo) y ayudas públicas de tipo muy diverso. Ello supone, naturalmente (y esto es cien por cien *político*), una disminución de la influencia de los *grupos reaccionarios* y un aumento del poder de los *grupos favorables* al desarrollo; y supone igualmente un *progreso administrativo*, ya que el aumento de la actividad gubernamental y de los servicios públicos, es condición obligada de todo lo dicho.

Finalmente, han de producirse cambios en las *inversiones sociales* de todas clases. No basta con inversiones económicas; una empresa europea puede hacerlas en un país sin que éste gane más que unos puestos más para su mano de obra. Hace falta una «gran oferta de *capital social*» (60), sobre todo en materia de *educación* (61), *higiene y sanidad* (62). Hace falta la creación de

(60) Ver NICHOLAS KÁLDOR: «Características del desarrollo económico», en *Revista de Economía Política*, núm. 28 (1961), págs. 574 y sigs. (cita a la pág. 595).

(61) Desde hace años vengo insistiendo en que *la mayor y más urgente inversión que España necesita* es en materia de educación. Véanse mis trabajos reunidos en el libro *La familia y la educación en una sociedad de masas y máquinas*, Madrid, 1960. Ver, además, mi conferencia *Promoción social y educación* (publicada en «O crece o muere», Madrid, 1961), y mi artículo «La familia ante la transformación de las Enseñanzas Medias», en *Revista de Educación*, núm. 139, 1961.

(62) Como decía el profesor OLEGARIO FERNÁNDEZ BAÑOS, el *stock* de bienes de capital de una comunidad consta de dos partes: la primera, el inventario de la *riqueza nacional* (excluidos los bienes de consumo); la segunda, «el *bloque humano*, con su técnica, fuerza de adaptación, grado de convivencia, espíritu de cooperación en la producción; en una palabra, con su capacidad para lograr el objetivo principal de la Economía». Y

una potente infraestructura, es decir, de un sistema de transporte y comunicaciones, de producción y distribución de energía, de riegos y embalses, etc. La condición básica del *take off* o *despegue* (63) hacia un sistema económico desarrollado es la creación de este *capital social de base* (64), cuya creación difiere fundamentalmente de la inversión capitalista normal. En efecto, este capital produce a largo plazo; ha de ser un todo completo, antes de empezar a rendir (65); su producto no va a una empresa sino a toda la comunidad. La creación de este capital social es, por ello, un acto esencialmente político, como ocurrió con los ferrocarriles norteamericanos, construídos gracias a las inmensas cesiones de terrenos que realizó el Gobierno. Lo mismo ha ocurrido en los dos períodos económicamente creadores que ha tenido España en el siglo XX, de 1923 a 1930, y a partir de 1939.

No es necesario recordar que, además del gran esfuerzo que se necesita para hacer todas estas cosas, hace falta otro, aún mayor, para deshacer los obstáculos múltiples que se oponen a semejante acción. Hay siempre vacilaciones, y a menudo resistencias activas, a realizar los cambios inevitables en el modo de vida tradicional. Hay siempre intereses creados, generalmente organizados en poderosos grupos de presión, para quienes el cambio no resulta tan conveniente como para la mayoría; caso típico es la desintegración de un sistema agrario ineficiente, que es condición ineludible del desarrollo industrial. Hay además escasez de capitales para las inversiones, lo que supone forzar de un modo u otro el ahorro; hay también escasez de recursos públicos para los nuevos servicios que deben crearse. Casi siempre los mismos que aceptan el ahorro forzado de la masa trabajadora, rechazan la presión fiscal, que es la única justificación de aquél; y los mismos que impiden al Estado determinadas facilidades, le niegan la consiguiente posibilidad de compensar

añadía que es muy diferente el stock de bienes de capital de una nación que tiene en formación una juventud fuerte física, intelectual y moralmente, del de otra, con una nueva generación de enfermos, débiles, viciosos y holgazanes». Cfr. su trabajo *Función de la Banca en un complejo económico integral*, Madrid, 1936, págs. 13-14.

(63) Es bien conocida la teoría de las fases del crecimiento económico, desarrollada por ROSTOW y otros: a), condiciones previas del despegue; b), despegue; c), avance hacia la madurez; d), etapa del consumo en masa. ROSTOW sitúa los últimos tres momentos, para la Gran Bretaña, en 1800, 1850 y 1930; para los Estados Unidos, en 1860, 1910 y 1920, y para Rusia, el despegue en 1910, y el camino hacia la madurez en 1950.

Ver un punto de vista crítico en BERT F. HOSELITZ: «Las teorías de las etapas del crecimiento económico», en *Revista de Economía Política*, núm. 30 (1962), págs. 289 y siguientes.

(64) ROSTOW habla de «social overhead capital» (*The stages*, cit., págs. 24 y sigs.).

(65) Un sistema de canales, o de ferrocarriles, sólo produce al estar todo él en funcionamiento. Por eso es absurdo hablar de la rentabilidad de esta o aquella línea, etc.

por otras vías los sacrificios que el momento impone (66). El desarrollo requiere la creación de un *clima* adecuado: la educación ha de ser general, y todos deben comprender que los sacrificios respectivos están justificados. Esta *legitimidad de los cambios* es lo más difícil y lo más importante de la creación política, y lo que ningún grupo de expertos o de tecnócratas puede conseguir, por muchas estadísticas que produzcan o de folletos que editen.

Por eso, todos los que han estudiado a fondo el *desarrollo económico* coinciden en que, en realidad, sus problemas básicos son de carácter político. Sólo cuando una sociedad alcanza el *régimen* que le conviene, cuando admite la *legitimidad* de unos gobernantes y produce unas *clases dirigentes* capaces, puede haber un desarrollo en serio. Cuando los que trabajan son los brazos, y los que operan con el cerebro logran fórmulas de diálogo y de cooperación; cuando las empresas económicas, administrativas y educativas alcanzan un cierto nivel de productividad y de cooperación recíproca; cuando, a partir de la sociedad se constituye un Estado fuerte y una Administración eficiente, que lleva a todos la convicción de que hay que remangarse y apretarse el cinturón para lograr una vida mejor; cuando los padres desean que sus hijos vayan a la escuela y, por otra parte, hay escuelas suficientes y decentes, entonces puede empezar el *desarrollo*, o, mejor dicho, ha comenzado ya.

En el período previo al despegue, el Estado tiene que lograr la unificación de los mercados, tiene que crear un sistema fiscal que lleve el ahorro a las nuevas inversiones, «si es necesario a costa de los viejos rentistas» (67); tiene que concebir todos sus instrumentos, desde los aranceles a los tribunales, al servicio del desarrollo; tiene que crear nuevos complejos de vida económica en las zonas menos desarrolladas, abriendo en ellas el paso a otras empresas. El éxito de todo ello es, en definitiva, el éxito de la *empresa política* en su conjunto (68).

Esta conclusión tiene dos corolarios. El primero, es que la política económica no puede actuar aislada de otras consideraciones, sino que ha de tener siempre presente que «la remodelación del orden económico no es más que parte subordinada a unas estructuras sociales y políticas que han de ser más

(66) Ver S. M. LIPSET: «Sindicatos y estructura social: análisis comparativo», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 117-118 (1961).

(67) Cfr. ROSTOW: *The stages*, cit., págs. 30 y sigs.

(68) «Es claro que la longitud del tiempo y las vicisitudes de la transformación desde el Estado tradicional al moderno, dependen sustancialmente del grado en el cual el talento local, la energía y los recursos, son canalizados hacia las tareas interiores de modernización, en cuanto se diferencian de otros objetivos posibles del nacionalismo; y esta canalización, en general, debe ser, en una parte fundamental, una *función de liderazgo político*.» (ROSTOW: Op. cit., pág. 30.)

perfectas» (69). El segundo es que, lo primero, es acertar en el tipo de régimen que conviene a *cada pueblo, en cada fase* de su desarrollo. Como se ha visto en el disparatado intento de dar indiscriminadamente a los países descolonizados las mismas o parecidas instituciones que tenían sus antiguas metrópolis (70), este es el punto clave del desarrollo social, pues nadie puede saltar por encima de su propio hombro.

III. MAS ALLA DE LA ECONOMIA Y DE LA POLITICA

Mas ha llegado la hora de concluir. Mi conclusión es que si, por una parte una situación satisfactoria del sistema económico es condición fundamental (71) aunque no la única, de la solidez del sistema político, por consecuencia lógica, como dice el Profesor Stackelberg, «el Estado tiene siempre la responsabilidad del proceso económico general» (72).

Hoy, las necesidades económicas de un mundo en rápido crecimiento demográfico (73), y en el cual las masas han despertado, aspirando a un alto *nivel de vida*, son formidables, y constituyen justificadamente un núcleo muy extenso de los problemas políticos actuales. Pero así como debemos evitar los peligros de un excesivo *economismo*, de una preocupación exagerada por los criterios económicos en perjuicio de los demás de una sana organización social, y en particular de una reacción capitalista de cualquier signo (cuyos peligros políticos, sociales e incluso económicos son evidentes), no debemos olvidar que si la Economía tiene sus límites (74), también los tiene la Política.

Valentín Andrés Alvarez, en su socrática despedida de la vida universitaria, nos ha recordado que los *hechos económicos* se engranan «en cierto ordenamiento natural del mundo», por cierto mucho más profundo de lo que

(69) PEDRO GUAL VILLALBA: «La remodelación del orden económico actual», Madrid, 1962, pág. 100.

(70) Ver JAN BARENTS: «La democracia y los países subdesarrollados», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 115 (1961), págs. 83 y sigs.

(71) «La solidez política de una democracia está estrechamente ligada al mantenimiento efectivo y firmemente estable de la facilidad de vida y alto nivel de empleo.» (PAUL A. SAMUELSON: *Curso de Economía moderna. Una descripción analítica de la realidad económica*, Madrid, s. f., pág. 3.) Lo mismo ocurre en otras formas políticas, si bien las más frágiles son, naturalmente, las más sensibles.

(72) H. VON STACKELBERG: *Principios de Teoría Económica*, 3.^a ed., Madrid, 1959, página 17.

(73) Como dice A. SAUVY, «las técnicas sanitarias no podrán existir indefinidamente con las técnicas económicas del siglo XVII o del Medioevo».

(74) Ver O. MORGENSTERN: *The limits of Economics*, Londres, 1937.

imaginaban los racionalistas de la época de las Luces. Hay un «más allá de la Economía», donde las leyes de ésta se enraizan acaso «en condiciones y principios cósmicos» (75), como lo revela el hecho de que el «valor vital» de las cosas aumenta «en el sentido de su abundancia», es decir, «en sentido opuesto al valor económico de las mismas» (76). Así, el agua y el aire son mucho más importantes que el oro y los brillantes, mientras que éstos, mucho más escasos, son más caros. Sin embargo, el *economismo* ha llegado a tergiversar esta situación, y el sistema económico actual a veces mantiene un «equipo productivo hipertrofiado» que fabrica «lo menos necesario, con perjuicio de lo más apremiante y vital» (77). Piénsese en el volumen de los instrumentos económicos puestos en marcha para producir y vender cigarrillos, que resulta que producen el cáncer.

Por eso, Gabriel Marcel ha contrapuesto a la Filosofía del Tener la Filosofía del Ser (78), de la que se ha ido apartando nuestro mundo fáustico, obra de la Voluntad.

Pues bien, también la Política ha de reconocer sus límites, y las restricciones de todo voluntarismo. Hay que descansar en la realidad de las cosas, en cuanto puede conocerla la razón humana. Hay que dejar de perseguir fantasmas y de creer en mitos, para volver, como Sócrates, a mirar a la naturaleza humana en su difícil sencillez. Agitadas las aguas de la Historia por las revoluciones de nuestro tiempo, es misión de la Filosofía el volver a buscar las bases naturales de la existencia humana y de la convivencia social en las nuevas condiciones de las sociedades de hoy.

No es fácil predecir el futuro; en realidad, como decía Heckscher en 1938, «hay sólo una cosa cierta respecto del futuro, y es la incertidumbre»; pero esto, que constituye la miseria humana, es también la base de nuestra grandeza, porque permite la *libertad de elección* entre diversas posibilidades. Al lado de sus grandes temores, nuestro tiempo está lleno también de grandes esperanzas (79). Hemos de luchar decididamente para estar a la altura de los tiempos.

MANUEL FRAGA IRIBARNE

(75) *Más allá de la Economía*, Madrid, 1962, págs. 16-17.

(76) Op. cit., pág. 19.

(77) *Ibidem*.

(78) *Être et Avoir*, París, 1935.

(79) Ver J. FOURASTIÉ: *La Civilisation de 1960*, París, 1950; y *Le Grand Espoir du XX^e siècle*, París, 1952.

R É S U M É

Devant le problème des relations entre Politique et l'Economie, on a présenté tout d'abord plusieurs solutions simplistes: l'Economie est l'esclave de la Politique ou bien, la Politique n'est que «l'Economie continuée par d'autres moyens» (Marx, Lasswell, Galbraith...). En face de cette seconde tendance prédominante pendant le siècle dernier, il faut rappeler la valeur instrumentale de l'Economie (doctrine sociale pontificale) et de la primacie effective de la Politique sur l'Economie à travers l'Histoire. Comme phénomènes sociaux, la Politique et l'Economie et par conséquent leurs relations, doivent être étudiées dans le cadre de la société dont la réalité est de nos jours, complètement nouvelle. Pour cela, il est nécessaire de soumettre à révision la théorie du travail de la société, sa conception anthropologique (homo economicus) que sont insuffisantes et de les remplacer par de nouvelles hypothèses que déterminent le sens et la portée de lois économiques et leur caractère, et non des lois physiques ni morales mais des lois statistiques, c'est à dire, l'expression des tendances basées sur l'observation, hypothèse sur la conduite humaine. Sous cet angle, il faut considérer à nouveau les relations entre la Politique et l'Economie. Ainsi il est facile de constater comment les hypothèses de l'action politique ne sont pas seulement de caractère économique: le développement économique —but actuel de l'action politique— doit compter sur des facteurs non économiques car il s'agit d'un aspect du sujet plus ample du changement social. Les techniques économiques doivent s'intégrer aux techniques sociales en général, dont la dernière ressort est l'action politique. Le développement économique est essentiellement une entreprise politique.

En conclusion, nous pouvons affirmer que si d'une part, une situation satisfaisante du système économique est condition fondamentale, bien que no la seule, de la solidité du système politique par conséquence logique «l'Etat est responsable du procès économique général» (Stackelberg). Il faut éviter «l'économisme», ou la préoccupation exagérée envers les critères économiques, mais aussi la politique doit reconnaître ses limites et reposer sur la réalité des choses.

SUMMARY

Various simplistic solutions have been given regarding the theme of the relations between Politics and Economy: Economy is Politics' servant, or else Politics is none other than «Economy continued by other means» (Marx,

Lasswell, Galbraith...). As to this second predominant tendency in the last century, one must recall the instrumental value of the Economy (pontifical social doctrine) and the effective primacy of politics over economy in general throughout history. As social phenomenons, both Politics and Economy and therefore their relations, must be considered within the frame of society, the reality of which is entirely new in our time. The labour theory of society must therefore be submitted to revision together with its anthropological conception which have been proved insufficient, substituting them by new hypotheses that determine the meaning and import of the economic laws and their nature, not so much of physical laws or moral norms, but of statistical laws, that is to say, expressions of tendencies that are based on observation, hypotheses of human behaviour. In this light one must reconsider the relations between Politics and Economy. In this way it can be proved that the hypotheses of political action are not only of an economic nature. The economic development—the present aim of political action—has to rely on no-economic, as it involves a wider aspect of the social change theme. The economic techniques have to be integrated in the social techniques in general, whose ultimate Spaing is political action. Economic development is an essentially political enterprise.

As a conclusion it can be affirmed that a satisfactory situation of the economic system is a fundamental although not unique condition of solidity of the political system, and as a logical consequence «the State is held responsible for the general economic process» (Stackelberg). «Economism» or an exaggerated preoccupation on the part of economic opinions must be avoided, but at the same time politics must recognise its own limits by keeping to the reality of things.