

# LOS FINES DEL DESARROLLO ECONOMICO Y LA POLITICA SOCIAL

## I

1. La postura del economista ante el tratamiento de problemas que exceden del campo de la Ciencia Económica, pero que no sólo lindan con el mismo, sino que se entrecruzan y a él se adhieren por innúmeros nexos de diversa índole, ha sido un tanto comprometida desde que los tratadistas clásicos de la Economía sentaron el carácter científico de la nueva disciplina en trance de nacer.

No hace aún muchos lustros, cuando el profesor Robbins precisaba que la Economía es enteramente neutral frente a los fines, y que la consecución de un fin cualquiera, en la medida en que dependa de la limitación de medios, es una cuestión que interesa a la Economía. Lo cual no impide que el mismo Robbins se apresure a añadir «que lo anterior no significa que los economistas no debieran pronunciarse sobre cuestiones éticas, como tampoco el decir que la Botánica no es la Estética significa que los botánicos no deben opinar sobre el trazo de los jardines. Por el contrario, es muy de desear que los economistas hayan especulado mucho sobre estos asuntos, pues sólo así podrán apreciar las consecuencias de determinados fines de los problemas que se les sometan»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> LIONEL ROBBINS: *Naturaleza y significación de la Ciencia Económica*. Trad. esp. ed. Fondo de Cultura Económica, 1944 (primera ed. inglesa, 1932); páginas 198 y 199.

En otra publicación mucho más reciente. *The Economist in the Twentieth*

Alguien ha dicho que las regiones fronterizas de la Economía son el paraíso de las mentes adversas al esfuerzo que exige pensar con exactitud; pero el citado Robbins admite, con un sentido humanista muy de estimar en cualquier actividad profesional, que un economista que sólo es economista y no resulta ser un genio en su profesión, es bastante poca cosa <sup>2</sup>.

Con el respaldo de tan sólidas opiniones puedo adentrarme ya sin excesivos temores en las inciertas regiones fronterizas a la Economía, en las movedizas arenas de los fines. Porque no cabe duda que la contraposición de los conceptos «desarrollo económico y política social», que figuran en el título de este ensayo, nos señalan ya de una manera casi inmediata el significado del mismo: esto es, cómo el desarrollo económico ha de satisfacer los fines de la política social.

Si por una parte, y como señaló el profesor Torres, los medios de la política social, «por una aplastante mayoría que puede estimarse del 80 al 90 por 100, son por su naturaleza económicos» <sup>3</sup>, la ciencia económica, a su vez, nació y se desarrolló penetrada hasta la medula por una finalidad eminentemente social. Esta finalidad ha sido claramente puesta de relieve por el economista Cannan cuando sostiene: «las cuestiones realmente fundamentales de la Economía son las siguientes: por qué todos nosotros en conjunto estamos tan bien como estamos, y por qué algunos estamos muchos mejor y otros mucho peor que el promedio». Cierto que la respuesta a tan espinosa pregunta es lo que constituye una ciencia perfectamente independiente y «neutral», pero también es verdad que la mencionada interrogante está impregnada de significación social.

Quizá todo lo que se habla y se escribe sobre los problemas tan en boga del desarrollo económico no es sino el más reciente capítulo de esta tendencia social, consustancial desde sus orígenes a la política económica.

Pero empecemos por el primer capítulo.

---

*Century* (Mac Millan, Londres, 1954), el mismo ROBBINS insiste sobre este punto cuando afirma que «creo sería una lástima si los economistas se refrenasen de las discusiones sobre los fines últimos de la sociedad» (pág. 16).

<sup>2</sup> L. ROBBINS: *Op. cit.*, pág. 11.

<sup>3</sup> MANUEL DE TORRES: *Teoría de la Política Social*. Ed. M. Aguilar, Madrid, 1951; pág. XIII.

2. Es indudable que el sujeto más representativo del interés público, desde el punto de vista económico, es el consumidor. Pues bien, este personaje es el mimado, realmente, por los economistas clásicos.

Adam Smith se expresa al respecto categóricamente: «el consumo —dice— es el exclusivo fin y propósito de toda producción; y el interés del productor debería ser atendido únicamente hasta tanto sea necesario para promover el del consumidor»<sup>4</sup>.

Tan es esto así, que el economista alemán List, en su *Sistema nacional de Economía política*, ataca violentamente a Adam Smith basándose en que al hacer al consumo el fin de la actividad económica, se ignoraba la conveniencia de crear fuerzas productivas.

Pero, además, la firme creencia clásica en la libertad económica ofrecía un doble aspecto: libertad de los productores, pero libertad para competir y luchar en un mercado ajustado a las reglas de la competencia perfecta; y libertad de elección del consumidor, porque dice Bentham: «nadie conoce tan bien cuál es su interés, como él mismo; nadie como uno mismo está dispuesto con tanto ardor y constancia a perseguir tal interés»<sup>5</sup>.

Si consideramos por un momento la situación política, económica y social que reinaba en la Europa del siglo XVIII, salta a la vista que la calificación más apropiada que puede darse a los economistas clásicos es la de reformadores sociales; reformadores que pretendían poner en libertad el potencial inmenso de iniciativa individual, inoperante, bajo las mencionadas condiciones que prevalecían a la sazón.

Cuán absurda y parcialmente han sido y son invocados los padres de la Economía por quienes defienden ciertas ventajas económicas en abierta contraposición con el interés público, se desprende, por ejemplo, de afirmaciones tan tajantes como la que sigue, del propio Adam Smith: «Nuestros comerciantes e industriales se quejan mucho de los malos efectos de los salarios elevados, que hacen subir los precios y, por consiguiente, disminuyen la venta de sus mercancías, tanto en el interior como en el exterior. En cambio no dicen nada de las malas consecuencias de los beneficios altos. Guardan silencio por lo que se refiere a los efectos

---

<sup>4</sup> ADAM SMITH: *Wealth of Nations*. Ed. Cannan, vol. II, pág. 159.

<sup>5</sup> BENTHAM: *Manual of Political Economy. Obras Completas*. Ed. Bowring, volumen III, pág. 33.

perniciosos de sus propias ganancias. Se quejan sólo de las ganancias de los demás»<sup>6</sup>.

Y Benthan llega a oponerse a las compras por entidades estatales, de antigüedades, objetos de arte, etc., a fin de ser expuestas en Museos, basándose en que estas cosas sólo interesan a los ricos. «Las mentes de los ricos, dice, no deberían, ni más ni menos que sus cuerpos, ser festejados a expensas de los pobres»<sup>7</sup>.

Otro punto de extraordinaria importancia en la doctrina clásica es la teoría de la población. En la raíz de las doctrinas malthusianas se halla una profunda preocupación por el nivel de vida de los menos favorecidos económicamente; preocupación formulada perfectamente por Stuart Mill cuando escribía que era dudoso que todas las invenciones mecánicas que habían ya sido puestas en práctica hubiesen suavizado el áspero trabajo diario de algún ser humano. Habían, más bien, capacitado a una población más numerosa para vivir la misma vida dura y oscura; y a un mayor número de fabricantes y otros sujetos para amasar grandes fortunas. El tan criticado principio de la progresión geométrica de la población, frente a la progresión aritmética de los alimentos, es a mi entender lo menos importante de la doctrina malthusiana sobre la población. Lo principal es la mentalidad que yacía detrás del planteamiento del problema, y que el no menos célebre economista Ricardo expresaba escribiendo: «Los amigos de la humanidad deben desear que en todos los países las clases trabajadoras hallen un gusto en las comodidades y satisfacciones, y que tales gustos deberían ser estimulados por todos los medios legales»<sup>8</sup>.

En conjunto es indudable que la Política Económica clásica representa el mayor avance que ha presenciado la humanidad ha-

<sup>6</sup> ADAM SMITH: *Op. cit.*, vol. III, pág. 89.

<sup>7</sup> BENTHAM: *Op. cit.*, vol. IX, pág. 451. Es curiosa la lista ministerial que BENTHAM presenta a la consideración de los lectores de su obra *Código Constitucional*. En ella enumera, entre otros, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Servicios Preventivos (Policía, Incendios, etc.), el Ministerio de Educación, el Ministerio de Comunicaciones interiores, y algunos de un carácter tan modernamente social como el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Ayuda a los Desvalidos. (Cita reseñada por ROBBINS en su obra *The Theory of Economic Policy, in English Classical Political Economy*. Ed. Mac Millan, Londres, 1953; pág. 42.)

<sup>8</sup> RICARDO: *Principles*, pág. 54. Obras completas. Ed. McCulloch.

cia la construcción de una teoría que permita responder científicamente a la gran pregunta planteada por la política social: ¿Cómo puede elevarse el bienestar material de la especie humana?

Ese gran adelanto consiste, fundamentalmente, en la invención de la economía del mercado como forma óptima de dirigir la producción y la distribución en el interés público. A ese mercado acuden los consumidores para satisfacer las necesidades y los gustos de su libre elección; y a él, también, acuden los productores guiados por su interés y espíritu de lucro, que será colmado en la medida que acierten y sacien los deseos de ese gran dictador del esquema teórico clásico que se llama el consumidor.

Bien que las concepciones de la Política Económica clásica no se llevaran nunca a la realidad, o lo que es mucho más seguro, que esta realidad estuviera excesivamente distanciada de las hipótesis sobre las que se levantara el armazón teórico de sus grandes construcciones, la situación del gran proletariado industrial, en el recién estrenado régimen capitalista, distaba mucho de ser halagüeño.

3. Frente al análisis estático de los clásicos, la dinámica marxista, en cuyas equivocaciones no voy a entrar ahora, puso en el primer plano de la actualidad social-económica, no ya todo el género humano, anhelante de satisfacer lo mejor posible sus necesidades, como hemos visto que hicieron los economistas clásicos, sino a un grupo concreto de la sociedad; más exactamente, a una clase social: el proletariado.

Sobre el carácter apriorísticamente político-social de la teoría económica marxista, no insistiré, por ser obvia. Es de todos sabido que ese famoso día del juicio final previsto por la dinámica marxista, y en el que los medios de producción detentados por los capitalistas iban a caer como fruta madura en las manos del proletariado, es ya una pura ficción, debido en no pequeña parte a la propia política marxista que, al estimular las reivindicaciones sociales obreras, ha contribuido a elevar el nivel de vida de los trabajadores en los grandes países industrializados que aún se rigen por un sistema más o menos capitalista.

Pero la clase trabajadora no tiene por qué ser exacta y precisamente el sector económicamente más desamparado de la sociedad. A este sector se dirigieron las miradas de otras ramas socialistas no marxistas, apareciendo el fenómeno del igualitarismo.

Como afirma el profesor Lewis: «Una pasión por la igualdad es lo que une a todos los socialistas; en todo lo demás están divididos<sup>9</sup>. Mas no han sido solos los socialistas quienes han propugnado la igualdad; la aversión contra las excesivas desigualdades económicas es un sentimiento profundamente arraigado en el hombre; los economistas no habían de ser una excepción.

Ahora bien, el principio de que el incentivo para alcanzar el propio interés constituye la única fuerza motriz posible del progreso económico, se ha cruzado siempre, como una barrera infranqueable, entre el economista y la igualdad. Por eso dice paradójicamente el profesor Stigler que, los economistas, como clase, se han opuesto siempre a la desigualdad de ingresos, y también a la igualdad<sup>10</sup>.

Ha resultado muy difícil hacer compatible la maximización de la producción con una redistribución igualitaria de los ingresos. Pero quede bien claro que no existe prioridad lógica a favor de ninguno de los dos fines. Porque nadie sabe todavía si muchos individuos obtienen mayor o menor satisfacción con un pequeño incremento de sus ingresos particulares, o con una gran disminución de las rentas de su poderoso y ostensible vecino. La elección, si resulta necesario efectuarla, dependerá de una serie de juicios de valor a cargo de los individuos o del Estado.

El gran economista neoclásico Marshall sitúa el problema —sin resolverlo— en los siguientes términos: «Cualquier disminución de las desigualdades de riqueza que pudiera alcanzarse por medios que no obstaculicen las fuerzas de la libre iniciativa, y que por consiguiente no detengan el crecimiento de la renta nacional, parece a todas luces una ganancia social»<sup>11</sup>.

4. Habiendo continuado en lo que va de siglo la subida de la marea igualitaria, algunos economistas modernos han tratado de justificarla apoyándose en razones de un pretendido carácter científico. La que ha disfrutado de más predicamento arranca de la utilidad marginal decreciente de la renta para deducir de este

<sup>9</sup> W. ARTHUR LEWIS: *La planeación económica*. Trad. esp. del Fondo de Cultura Económica. México, 1952 (primera ed. inglesa, 1949); pág. 11.

<sup>10</sup> GEORGE J. STIGLER: *Five Lectures on Economic Problems*. Longmans, Green, Londres, 1949; pág. 1.

<sup>11</sup> A. MARSHALL: *Principios de Economía*. Ed. M. Aguilar. Madrid, 1948; página 593.

principio que, dada una determinada renta total, se obtendrá una mayor satisfacción cuanto más igualitariamente se distribuya. Esta tendencia del pensamiento económico, tras la que se halla el espléndido esquema teórico marshalliano, cristalizó por obra del otro gran maestro de Cambridge, Pigou, en una nueva rama de la Ciencia Económica, la Economía del Bienestar, o más exactamente, en una concepción peculiar de la Economía, según la cual la razón última de dicha ciencia es el logro del «bienestar económico», que puede situarse bajo la categoría del más o el menos». Así, y siguiendo al profesor Robertson<sup>12</sup>, el bienestar económico será mayor: a), cuanto mayor sea la corriente de renta real; b), cuanto más igualitariamente se distribuya entre las personas; c), cuanto mayor sea la continuidad con que fluya (sin fluctuaciones), y d), cuanto menor sea el costo de la suma de sacrificios necesarios para poner en movimiento dicha corriente.

Esta primitiva formulación quedó en entredicho al denegarse la posibilidad de medición de la utilidad, careciendo por tanto de significado las comparaciones interpersonales de la misma. Lo cual ha obligado a buscar nuevos puntos de apoyo sobre los que, en medio de viva controversia, se mantiene la Economía del Bienestar gracias a diversos artilugios teóricos como el principio de compensación, las funciones sociales de bienestar, etc., constituyendo tal discusión uno de los más apasionantes cauces por los que discurre el progreso del pensamiento económico.

5. Otro argumento científico-económico en pro de una distribución más igualitaria de la renta ha sido suministrado por la doctrina de Keynes. Añadiré su *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* a la lista de teorías económicas que han visto la luz por motivaciones primordialmente sociales en el más amplio sentido de la palabra. Los grandes sufrimientos de extensos sectores de la humanidad como consecuencia del paro forzoso subsiguiente a la crisis de 1929, impulsaron a ese genial economista a levantar nuevos esquemas de los que se desprendiesen las soluciones necesarias para hacer frente a aquella situación y a cualesquiera otras situaciones que pudieran presentarse en el futuro.

---

<sup>12</sup> D. H. ROBERTSON: *Utility and all that*. Allen and Unwin, Londres, 1952; páginas 14 y sigs.

Desarrollando las ideas keynesianas, afirma Schumacher<sup>13</sup> que, en cuanto se demuestre que la depresión, el paro y el estancamiento a largo plazo provienen de la desigualdad en la distribución de la renta, serán aconsejables las medidas redistributivas no sólo por razones de justicia social, sino, sobre todo, por motivos económicos. El economista clásico era lógico cuando aconsejaba que se gravase al pobre mejor que al rico; pero también es lógico el economista moderno cuando aconseja que se implanten impuestos que recaigan sobre aquellos que pueden ahorrar y no sobre los que desean consumir. Por tanto, las razones de justicia social y las económicas aparecen ligadas a la moderna teoría. Aunque jamás podrá llegarse a establecer una distinción entre las dos funciones de los impuestos redistributivos, que son, por un lado, la de aminorar el ahorro privado y, por otro, igualar los niveles de vida. La primera se relaciona con el problema de cómo lograr y mantener la ocupación total; la segunda, con el sentido que demos a la ocupación total.

Sin embargo, es fácil advertir las limitaciones de este razonamiento favorable a una intensificación de la redistribución de la renta, pues una vez alcanzada la ocupación total, y en el umbral de un proceso inflacionista, los argumentos se vuelven contra sí mismos, y deberá suspenderse todo intento ulterior redistributivo basado en el criterio keynesiano que acabo de reseñar.

6. Si consideramos en conjunto las diferentes doctrinas económicas que he mencionado hasta ahora, observaremos cuán cierta es la opinión sustentada por el economista sueco Myrdal, para quien existe un inevitable elemento apriorístico en todo trabajo científico<sup>14</sup>. Antes de que puedan darse respuestas es preciso hacer preguntas; y esas preguntas son la expresión de nuestro interés por el mundo, es decir, son en el fondo valoraciones; así, pues, los juicios de valor se hallan ya presentes en el momento en que se observan los hechos y se procede al análisis teórico, y no sólo

---

<sup>13</sup> E. F. SCHUMACHER: *La Hacienda Pública y su relación con la ocupación total*, cap. IV de la colección de ensayos agrupados bajo el título *La Economía sin paro forzoso*. Trad. esp. de la Editorial Aguilar, Madrid, 1948; página 143.

<sup>14</sup> GUNNAR MYRDAL: *The Political Element in the Development of Economic Theory*. Trad. inglesa. Routledge and Kegan, Londres, 1953; pág. VII.



en el punto de extraer las consecuencias de las conclusiones científicas que se han alcanzado.

Refiriéndome concretamente a la Economía, las especulaciones políticosociales que se han filtrado en ella desde su mismo nacimiento, han cristalizado alrededor de tres principales cuestiones: la idea del valor, la idea de la libertad y la idea de la economía social, las cuales, a su vez, se hallan estrechamente relacionadas.

Vemos, pues, la influencia ejercida por los avatares de la filosofía y de la política en general sobre la Política Económica; no es pura coincidencia la importancia concedida por los clásicos a la libertad, ni las más modernas tendencias igualitarias cultivadas por economistas recientes. Lo cual no está, en absoluto, reñido con la existencia de verdaderas proposiciones económicas con una validez sin limitaciones temporales o espaciales. Y esto es muy importante porque, por encima de todas las circunstancias políticas, esas leyes mantienen su vigencia; y las comunidades que se conducen como si las ignorasen, pagan, con la moneda de su nivel de vida, tamaña despreocupación o ignorancia.

Pero hay que tener cuidado en no confundir la generalidad necesaria de ciertas relaciones económicas, con la pretendida validez universal de algunos principios que no son constitutivos de la Ciencia Económica, sino más bien puntos claves de ideologías determinadas<sup>15</sup>.

## II

7. El profesor Perpiñá Grau, ante la cuestión que él mismo plantea: «¿Puede una ideología de por sí producir la prosperidad económica en toda época y en toda zona?», se pronuncia negativamente, aduciendo razones completamente convincentes al respecto<sup>16</sup>.

Sin embargo, una vez más las ideologías del momento han jugado un papel decisivo en el planteamiento y enfoque de la cuestión más palpitante en que la Política Económica se ha visto en-

<sup>15</sup> Cfr. también SCHUMPETER: *Science and Ideology*, publicado en la A. E. R., marzo de 1949, y reproducido en la colección «Essays», editados por R. V. Clemence. Cambridge, Mass., 1951; págs. 267 y sigs.

<sup>16</sup> R. PERPIÑÁ GRAU: *La crisis de la Economía liberal*. Ed. Cultura Hispánica. Madrid. 1933; cap. III.

vuelta durante los últimos tiempos: el desarrollo económico, especialmente de los países menos adelantados.

La reciente explosión de interés, afirma Kuznets, en los problemas del crecimiento económico es fundamentalmente consecuencia de los acontecimientos actuales. En realidad, este interés creciente surge después de décadas durante las cuales la teoría económica tradicional no ha prestado atención al problema, e incluso era considerado por algunos economistas como fuera de la incumbencia de la Economía. Puede muy bien resultar que la contribución del análisis económico al estudio de los problemas del crecimiento económico sea sólo limitada. Pero la respuesta a las exigencias de los acontecimientos contemporáneos ha sido, y seguramente debe ser, la realización de esfuerzos heroicos para luchar frente a un complejo problema, quizá con medios inadecuados; exceso de celo perfectamente natural a la vista de la extraordinaria importancia en conseguir los resultados precisos para solucionar los graves problemas de la política <sup>17</sup>.

En efecto, es de todos conocida la influencia que tuvo la segunda guerra mundial en la aparición de nuevas nacionalidades; antiguas colonias desgajadas de sus respectivos imperios. Tales naciones surgieron a la vida en medio de una psicosis de igualdad internacional despertada en gran parte por la propaganda aliada durante la pasada guerra. No podía transcurrir mucho tiempo sin que estos nuevos países, padeciendo un nivel de vida en casi todos los casos deplorable, se preguntasen, haciendo coro con otras viejas naciones también en deficiente situación material, el porqué de su escandaloso atraso económico.

De los dos grandes bloques ideológicos y de poder en pugna actualmente, uno, el comunista, tenía ya preparada la respuesta; no hace falta sino recordar los famosos planes quinquenales soviéticos. El llamado mundo libre debía, pues, ofrecer asimismo alguna solución. La insolidaridad de las naciones ricas con las pobres no ha sido, en general, menor que la de los propios ricos con los indigentes. Ese gran dogmático liberal que se llama Ludwig von Mises escribe con alguna ironía: «Cuando el asalariado americano se refiere a la igualdad, quiere decir que deberían darle

---

<sup>17</sup> S. KUZNETS: Comentario al ensayo de ABRAMOVITZ *Economics of Growth*, recogido en *A survey of contemporary Economics*, vol. II, editado por B. H. Haley. 1952; pág. 180.

los dividendos de los accionistas; no sugiere, desde luego, una reducción de sus propios emolumentos en favor de ese 95 por 100 de la población terráquea cuyos ingresos son inferiores a los suyos<sup>18</sup>.

A promover la generosidad de los Estados más poderosos del mundo libre contribuyó el informe que en cumplimiento de una resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas prepararon un grupo de ilustres economistas sobre el tema «Medidas nacionales e internacionales para alcanzar el pleno empleo»<sup>19</sup>.

Como es sabido, los problemas del pleno empleo, estudiados por la Teoría y la Política Económica, afectaron en primer lugar a los países altamente industrializados que sufrieron, de forma más espectacular, los efectos de la crisis del 29. Al estudiar en el citado informe los problemas de la demanda efectiva se comprobó la importancia que la demanda potencial de muchos países poco desarrollados podía tener en el futuro para evitar la aparición del funesto fenómeno del paro. En vista de lo cual se recomendaba, entre otras muchas cosas, el «acelerar el desarrollo económico ordenado de las zonas atrasadas del mundo»; y para lograrlo, el «crear una corriente estable de inversión internacional a un nivel apropiado a las necesidades de las zonas infradesarrolladas del mundo y a la capacidad de los países prestamistas»<sup>20</sup>.

Así, el llamado «crecimiento equilibrado» de las áreas atrasadas no resulta sólo beneficioso para éstas, sino también para los países económicamente mejor dotados.

La extraordinaria importancia de lo que al principio no era sino un aspecto de la lucha contra los peligros del paro, motivó que el propio Secretario general de la O. N. U., a invitación del Consejo Económico Social, nombrara otro grupo de expertos que elaboraron un informe con una serie de recomendaciones relativas a las medidas de carácter nacional e internacional necesarias para fomentar el desarrollo económico<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> LUDWIG VON MISES: *Human action*, William Hodge, Londres, 1949; página 836.

<sup>19</sup> *National and International Measures for full employment*. Naciones Unidas, Lake Success, Nueva York, diciembre 1949.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 87.

<sup>21</sup> N. U.: *Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados*. E. 1986, publicación de las Naciones Unidas. II. B 2. 1951.

Resulta ya tan universalmente sentida la urgencia de la puesta en marcha de programas para alcanzar el desarrollo económico de los países menos adelantados, que el profesor Rostow prevé como algo inevitable una competencia a lo largo de los próximos años entre las soluciones comunistas y occidentales conducentes a lograr el tan ansiado desarrollo.

La realidad pura y simple es que el desarrollo económico constituye la última panacea inventada para mantener vivas las esperanzas de las masas en su liberación de la pobreza.

Ahora bien, los procesos de desarrollo económico pueden satisfacer los fines de la Política Social en muy distinto grado, e incluso podrían no satisfacerlo en absoluto. Efectivamente, algunos identifican el crecimiento económico con un aumento de la capacidad productiva o de la renta nacional de un país. Tal criterio es, a mi juicio, parcial y, por tanto, recusable. En primer lugar hace falta saber en qué ha de ser empleado ese incremento de la capacidad productiva; así, la formidable elevación de ésta en la Unión Soviética se ha traducido en mejoras sociales, muy escasas. En segundo lugar, y esto es sobremano importante, la simple elevación de la renta nacional resulta un índice insuficiente del bienestar social<sup>22</sup>.

Precisamente el clamor por un nivel de vida mejor que, como hemos visto, ha dado lugar al nacimiento de los problemas de desarrollo, ha procedido de muchos países en los que, evidentemente, existen grupos de individuos más o menos numerosos que disfrutan de un bienestar material superior al común en los países más adelantados. Por consiguiente resultará ocioso todo proceso de desarrollo que no conduzca a la elevación del tenor de vida general.

La cuestión radica en que los peor dotados económicamente pueden mejorar su situación por un doble procedimiento: 1.º Por una redistribución a su favor de la renta nacional existente en un momento dado. 2.º Por una elevación de esa renta nacional que revierta, en su totalidad, hacia los sectores más débiles económicamente de la sociedad.

La primera solución puede emplearse en aquellos países de ele-

---

<sup>22</sup> Cfr. al respecto V. MARRAMA: *Intorno al concetto di sviluppo economico*, en *Economia Internazionale*, vol. VI, núm. 3, agosto 1953; págs. 78 y siguientes.

vada renta nacional *per capita*, en los que la política redistributiva permite mejoras sociales sustanciosas: por ejemplo, Inglaterra. Cuando esto no ocurre, es decir, en los países de renta reducida por habitante, el segundo procedimiento, o sea el de lograr un aumento de los bienes y servicios de la comunidad, es el más factible y positivo, siempre y cuando, como hemos indicado más arriba, tal aumento contribuya a reducir las desigualdades económicas entre los miembros de dicha comunidad. Este segundo proceso es exactamente el del desarrollo económico tal y como yo lo concibo; con lo cual ratifico mi anterior afirmación de que los fines de la Política Social y los del desarrollo económico deben coincidir en gran medida.

Además conviene subrayar también que todo nivel de vida (como la misma palabra nivel lo indica) es algo relativo. Al afirmar el atraso de un país se está comparando el cúmulo de bienes y servicios a disposición de sus ciudadanos con aquellos otros que disfrutaban los habitantes de las naciones más ricas. La consecución de estos últimos constituye, al parecer, la meta ideal que desean alcanzar los estados pobres. Tal planteamiento de la cuestión es, a mi juicio, erróneo. En efecto, dice Robbins que la riqueza no lo es por sus cualidades sustanciales, sino porque es escasa. No puede definirse la riqueza en términos físicos, como los alimentos en función de vitaminas o de su valor en calorías. Con la misma cantidad de bienes disponibles, una comunidad de ascetas puede sobrenadar en la abundancia, mientras otra comunidad de sibaritas se sienta sumida en la más desoladora pobreza. Por tanto, cuando se piensa en la capacidad productiva con un sentido económico, quiere expresarse la capacidad de satisfacer determinada demanda; de forma que, si esa demanda cambia, la capacidad productiva, en este sentido, varía también. Así es perfectamente posible que los moradores de una zona aislada de todo contacto con el exterior, cuyas necesidades estuviesen suficientemente satisfechas, y a los que, por tanto, se les puede aplicar el calificativo de ricos, se precipiten en la miseria por el simple hecho de conocer los adelantos materiales del llamado hombre civilizado. Este fenómeno, tan frecuente en la actualidad debido a la facilidad de comunicaciones y al contacto mucho más estrecho entre los diversos pueblos, es lo que Duesenberry ha bautizado con el nombre de «efecto demostración», o más gráficamente: «efecto ostentación»; a causa del cual, inúmeros individuos y familias viven en

un ambiente que les hace desear ardientemente la adquisición de nuevos bienes de consumo <sup>23</sup>.

Mas si al desarrollo económico se le ha de dar el sentido social propugnado, es preciso controlar severamente tales deseos colectivos.

Las conclusiones alcanzadas en un documentado trabajo por el profesor Figueroa <sup>24</sup> demuestran, por reducción al absurdo, la necesidad de renunciar a la consecución de formas de vida material de países como Estados Unidos, estudiando, en cambio, la determinación de un nivel de vida «ideal» o «tipo» que pueda ser disfrutado por el mayor número posible de habitantes. En el citado trabajo el profesor Figueroa señala la cifra de 6.000 millones de dólares a ser invertida en España como imprescindible para que el nivel de vida de nuestra patria pueda equipararse al americano <sup>25</sup>. La evidente imposibilidad de obtener esa suma nos conduce a la afirmación reseñada.

Al principio de este artículo hacía resaltar la importancia que los clásicos concedían a la libertad de elección del consumidor, quien, pensaban, era el más capacitado para elegir lo que más le satisficiera; *el que la libertad se vea menguada por esta especie de planificación del consumo que defiendo, aparte de ser la única alternativa posible no implica ninguna disminución real en la satisfacción de los consumidores, puesto que existen una serie de necesidades básicas comunes a todo el género humano que están muy lejos de verse colmadas para todos los ciudadanos en muchos países poco desarrollados económicamente, entre los que figura el nuestro. No es, ciertamente, posible, dice el profesor Keirstad, demostrar que un grupo particular de bienes privados produzca mayor satisfacción total que otro grupo (de igual costo de oportunidad) de bienes colectivos, ni está justificada ninguna presunción o intuición en favor de los bienes privados sobre los bienes colectivos.*

Si de otro lado los incrementos que tengan lugar en la producción revierten a los perceptores de ingresos más reducidos, el in-

---

<sup>23</sup> Vid. R. NURSKE: *Problems of Capital Formation in underdeveloped countries*. Basil Blackwell, Oxford, 1953, cap. III; págs. 58 y sigs.

<sup>24</sup> *La escasez de capital como causa determinante del atraso económico de España*, en *De Economía*, núm. monográfico II, págs. 756 y sigs.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pág. 763.

crecimiento de su capacidad de compra actuará sobre el mercado en la misma dirección que la política social económica estatal, ya que, según el esquema descrito, ambas tienden a satisfacer, por orden de razonable primacía, las diversas necesidades de la población.

Establecidos en líneas muy generales los objetivos que han de ser cubiertos mediante el desarrollo económico, surge inmediata la pregunta de cómo se han de lograr tales propósitos. Mas antes de tocar este punto conviene aclarar otro que, por afectar concretamente a España, nos interesa a todos nosotros. Lo que voy a precisar ahora es, si el carácter que se ha asignado más arriba al desarrollo económico concuerda con los principios políticos imperantes hoy en España. La versión internacional de esta preocupación ha conducido a no pocas discusiones sobre las características que debería ofrecer el desarrollo económico para que se adaptase a las llamadas instituciones democráticas. Tan anacrónicas señoras se han visto obligadas a rejuvenecerse muchas veces con modelos planificadores de última moda para poder dar cabida en sus viejos moldes liberales a las modernas exigencias del progreso social.

No es este, afortunadamente, el caso de nuestra patria. Una simple ojeada a los textos fundacionales nos demuestra que el doble objetivo señalado al desarrollo económico, es decir, elevación de la renta nacional y reversión simultánea de, a ser posible, la totalidad de ese aumento hacia los económicamente peor dotados, se halla en perfecto acuerdo con la línea doctrinal falangista, guía necesaria para la actuación política del moderno Estado español.

En relación con el primer objetivo reseñado, de elevación de la riqueza y renta nacionales, es perfectamente explícito el punto primero de la Falange: «Creemos en la suprema realidad de España. Fortalecerla, elevarla y engrandecerla es la apremiante tarea de todos los españoles. A la realización de esta tarea habrán de plegarse inexorablemente los intereses de los individuos, de los grupos y de las clases.»

El imperativo urgente de la redistribución de los incrementos de la renta nacional se expresa, sin la menor sombra de duda, en el punto 12: «La riqueza tiene como primer destino —y así lo afirmará nuestro Estado—, mejorar las condiciones de vida de cuantos integran el pueblo. No es tolerable que masas enormes vivan miserablemente mientras unos cuantos disfrutan de todos los lujos.» La solidaridad entre todos los españoles como objetivo

en sí misma y como punto de partida indispensable para ulteriores empresas políticas, es exigida reiteradamente a lo largo de los textos fundacionales. Así, dice José Antonio: «que el hombre no puede ser libre si no vive como un hombre, y no puede vivir como un hombre si no se le asegura un mínimo de existencia, y no puede tener un mínimo de existencia si no se ordena la Economía sobre otras bases que aumenten la posibilidad de disfrute de millones y millones de hombres»<sup>26</sup>. Y en otra ocasión afirma: «Cuando triunfemos, los que más tienen serán los que más se sacrificuen; pero no se les impondrá el sacrificio por rencor, sino por solidaridad humana y entrañable con los que han nacido en nuestra misma Patria»<sup>27</sup>.

El Movimiento Nacional se ha mantenido dentro de estas directrices, que han quedado reflejadas en el Fuero del Trabajo promulgado por el Jefe del Estado en plena guerra de liberación. En el capítulo III, apartado 3.º, establece: «Gradual e inflexiblemente se elevará el nivel de vida de los trabajadores en la medida que lo permita el superior interés de la nación.» Y el capítulo VIII, en su apartado 4.º, configura el doble carácter del desarrollo económico en cuanto conduce a la elevación de la renta nacional y mejora de la situación del trabajador a disponer: «El beneficio de la empresa, atendido un justo interés del capital, se aplicará con preferencia a la formación de las reservas necesarias para su estabilidad, al perfeccionamiento de la producción y al mejoramiento de las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores.»

9. Mas, ¿cómo hacer compatibles ambos fines señalados para el desarrollo económico? He aquí el nudo gordiano de la cuestión. La teoría del desarrollo económico espera todavía al nuevo Alejandro que aporte la clave que resuelva tan peliagudo problema. Este no es otro que conocer los efectos de la redistribución de la renta y de la riqueza sobre la velocidad del proceso de desarrollo. Formulado más claramente: supuestos diversos grupos receptores de ingresos (asalariados o empresarios, ricos o pobres, etc.), si la redistribución hacia un grupo origina una caída en el ritmo del

<sup>26</sup> JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA: Conferencia pronunciada en el Círculo Mercantil de Madrid el día 9 de abril de 1935. Obras Completas, pág. 70.

<sup>27</sup> JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA: Discurso pronunciado en Fuensalida (Toledo) el 20 de mayo de 1934. *Ibid.*, pág. 173.



crecimiento de la renta nacional, llegará fatalmente alguna fecha más allá de la cual los ingresos totales del grupo favorecido serán menores de los que hubieran recibido si la redistribución no hubiese tenido lugar. En vista de la importancia extraordinaria para los grupos inicialmente favorecidos, de evitar redistribuciones que disminuyan la fase de crecimiento de la producción total, nuestra ignorancia absoluta —afirma nada menos que el profesor Boulding— de los efectos de cualquier clase de redistribución sobre el ritmo del desarrollo es un motivo de seria inquietud. Ello significa que casi todas las decisiones importantes de la Política Económica han de ser tomadas desconociendo el efecto principal que originan. Significa también que se ha forzado a la Economía del Bienestar a concentrarse en problemas casi triviales en comparación con las auténticas dificultades de cualquier resolución política. La justicia, concluye el citado profesor, se ha ocupado más de la división del pastel de la producción que de estimular la preparación de nuevos pasteles<sup>28</sup>.

Sin embargo, el atraso en que se halla el estudio de tan primordial aspecto del desarrollo económico no impide que se adopten una serie de medidas de carácter redistributivo por los organismos rectores de la Política Económica. Tales medidas han de centrarse fundamentalmente sobre dos campos de acción: la estructura del mercado o la política fiscal<sup>29</sup>. Por el camino de la

---

<sup>28</sup> K. E. BOULDING: *The Fruits of Progress and the Dynamics for Distribution*, en *A. E. R.*, Papers and Proceedings of the Sixtyfifth Annual Meeting of the American Economic Association. Mayo, 1953; pág. 482.

La opinión sobre la importancia y dificultades que encierran las investigaciones en este terreno es compartida por KUZNETS, quien acaba de publicar un interesante artículo bajo el título de *Economic Growth and Income Inequality*, en el número de marzo de 1955 de la *A. E. R.*

<sup>29</sup> Al hablar de la estructura del mercado me refiero a las dos formas límites que éste puede adoptar: la competencia o el monopolio. Supuesto que el monopolio, al colocar en manos del empresario las dos armas de que dispone para maximizar sus beneficios, esto es, el volumen de producción y los precios (en tanto que en régimen de competencia sólo puede manipular el volumen de la producción, ya que los precios vienen determinados por el mercado). Supuesto que el monopolio, digo, implica una rémora para el progreso económico, y comporta unos beneficios extraordinarios para el monopolista, es claro que se precisa la intervención estatal a fin de evitar en lo posible su aparición. Esta intervención puede realizarse fundamentalmente por dos procedimientos: o bien mediante la disolución de los grupos o combina-

progresividad fiscal y de la redistribución de la renta en general se puede llegar tan lejos como se quiera, siempre y cuando el incentivo empresarial no quede afectado de tal forma que se traduzca en una disminución clara del ritmo de crecimiento económico <sup>30</sup>.

10. Discutiré, pues, brevemente la superación de la posible antítesis, «beneficios empresariales—redistribución de la renta».

Es indudable que la manera de distribuir la renta nacional actual entre los diversos sectores de la sociedad influirá decisivamente en el volumen de la producción futura. Esta influencia se manifestará especialmente a través de la cuantía del ahorro y de los incentivos a la actividad empresarial. Dejando a un lado la cuestión de la formación del ahorro, me voy a referir al papel que el empresario privado ha de asumir en el futuro desarrollo económico de los países menos adelantados.

La misión que el empresario ha cumplido en el progreso de los países más avanzados ha sido tan destacada que, sin temor a exageraciones, puede afirmarse que él ha sido el verdadero motor del crecimiento económico. Schumpeter ha llegado a sostener que la productividad marginal del capital depende del espíritu de empresa en tal grado que, en su ausencia, el incremento del rendimiento del capital descendería hasta cero. La razón es que toda aplicación productiva considerable del capital implica innovación, es decir, descubrimiento y apertura de nuevos caminos doblegando la resistencia activa o pasiva ofrecida por los trabajadores, los grupos financieros o el mercado a la aparición de nuevos productos o sistemas de fabricación. La oferta de trabajo, los recursos, el capital existente y el estado de la técnica en un momento dado sólo crean una potencialidad para la productividad del capital, y es la empresa la que realiza el milagro de transformar la productividad potencial en efectiva. Por eso dice Abramovitz que gran parte de la explicación de las diferencias en el nivel de inversión entre los países infradesarrollados y los adelantados, y aun entre

---

dos monopolistas (que se ha aplicado en los Estados Unidos con resultados modestos), o bien por medio del control de los precios de las empresas monopolistas o mediante la nacionalización total o parcial de la rama productiva de que se trata.

La política fiscal operará, a su vez, en sentido igualitario a través de impuestos sobre la propiedad, sobre las herencias, sobre la renta, etc.

<sup>30</sup> Vid. RAGNAR NURSKÉ: *Op. cit.*, cap. VII.

las diferentes etapas del progreso en un mismo país, se deben al volumen, a la energía y a la dirección de las operaciones de la clase empresarial.

Pero desde Marshall hasta Mitchel, pasando por Marx y Schumpeter, se encuentra la misma idea central: que el vigor del empresario bajo el capitalismo depende de la proporción en que los valores y las instituciones crematísticas dominen la cultura de un país. O empleando palabras de Perpiñá Grau: de la prevalencia del *ethos* económico en la sociedad.

En tales culturas, dice el citado Abramovitz, todos los caminos por los que la energía humana quiera discurrir —sexo, distinción, poder, seguridad— están abiertos o, por lo menos, considerablemente facilitados con la posesión de capitales relativamente grandes. El poder político puede ser disfrutado indirectamente u obtenido directamente gracias a la posesión y el empleo del dinero. Se puede comprar la belleza y alcanzar la respetabilidad y la admiración. Así, la energía y la habilidad que en algunas sociedades se dirigen hacia la religión, la política, el arte o la guerra, se hallan en los medios capitalistas canalizadas hacia los negocios<sup>31</sup>.

Según Keirstead, la experiencia indica que el tipo de beneficio en las inversiones arriesgadas necesita a veces alcanzar hasta el 40 por 100 anual para ser atractiva. Los empresarios lo expresan diciendo que les gustaría recuperar el dinero invertido en tres o cinco años. Claro está que la experiencia de Keirstead se refiere a países altamente industrializados y capitalistas como son los de América del Norte<sup>32</sup>.

La figura del empresario tal y como la acabo de describir corresponde enteramente a la época de oro del capitalismo. Los motivos empresariales no son, sin embargo, hoy día exclusiva o primordialmente pecuniarios. Los hombres de negocios aseveran pronto que sólo el incentivo pecuniario puede espolear al hombre hacia el esfuerzo y la eficacia, y esta apreciación psicológica constituye una de sus principales armas contra los defensores de la empresa pública. No obstante, afirma el profesor Keirstead, el principal incentivo personal de los grandes empresarios es su orgullo

---

<sup>31</sup> M. ABRAMOVITZ: *Economics of Growth*, cap. IV del libro citado *A survey of Contemporary Economics*, vol. II, págs. 159 y sgs.

<sup>32</sup> B. S. KEIRSTEAD: *An Essay in the Theory of Profits and Income Distribution*. Basil Blackwell, Oxford, 1953; pág. 44.

profesional, el deseo de poder, etc.<sup>33</sup> Lo que ocurre es que la magnitud, la cantidad de beneficios, representa un criterio objetivo, cuantitativo, gracias al cual el éxito profesional puede ser apreciado. Porque el éxito en la obtención de beneficios es la medida universalmente aceptada de la habilidad profesional de los empresarios, es por lo que éstos tratan de maximizar los beneficios aunque a ello les impulse motivaciones extraeconómicas.

Por otra parte, si observamos el proceso de desarrollo económico de los países más atrasados, veremos que las etapas que cubren siguen en gran parte los modelos de las actividades productivas ya establecidas en las áreas más adelantadas. Por consiguiente, la incertidumbre y el riesgo propios de la condición empresarial han dado paso en las naciones menos adelantadas al conocimiento técnico y a la habilidad profesional del *manager* o director de empresa. La falta de capacidad de dirección es para Lewis uno de los obstáculos mayores al desarrollo económico; pero ya se trata únicamente de un problema técnico. De donde se infiere que los límites a la acción de una política fiscal altamente progresiva que no retarde la velocidad del progreso económico, son mucho más amplios de lo que algunos sectores de privilegiados económicamente hubieran de desear<sup>34</sup>.

Hasta aquí el aspecto sustractivo de la redistribución. Los ingresos detraídos de los grupos más ricos pueden emplearse en favorecer a los sectores más desamparados de muy diversas maneras. El citado profesor Keirstead abandona en algunos momentos su rigidez académica para exaltar los resultados de un programa de ayuda a los hijos de los trabajadores, ya que esos niños hermosos, vigorosos y bien educados, demuestran a los cuatro vientos que el capital invertido en salud pública, desaparición de cinturones sub-urbanos, y escuelas, no es menos productivo, a largo plazo, que el invertido en nueva maquinaria y modernas fábricas. En efecto, todas estas inversiones, y especialmente las que se dedican a mejo-

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pág. 40.

<sup>34</sup> Es muy difícil, sin embargo, señalar una cifra tope precisa al respecto. El profesor COLIN CLARK ha fijado en un 25 por 100 sobre la renta nacional el porcentaje máximo de presión tributaria que puede establecerse sin que se produzcan trastornos económicos contraproducentes.

Aunque esta cifra hay que aceptarla con mucha reserva, dadas las peculiaridades de cada país y de cada sistema tributario, no cabe duda que en España queda un largo camino que recorrer en ese sentido.

rar la enseñanza técnica, contribuyen poderosamente a elevar la productividad de los futuros trabajadores. Tal elevación ocasionará pronto, dado un sistema institucional adecuado, un aumento de la capacidad de compra obrera que, a su vez, estimulará la demanda de una serie de bienes de gran consumo, con lo que los capitales se desplazarán de las inversiones de productos de lujo hacia la producción de mercancías de uso más general; ello facilitará el empleo de sistemas de producción en serie, con lo que aumentará la productividad toda del sistema, originándose así un proceso acumulativo que nos permite presenciar la reconciliación de una política de redistribución de la renta con otra de expansión productiva.

Por lo demás, mientras no exista una teoría general que establezca las posibilidades máximas de la distribución de la renta, sin retardar el ritmo del crecimiento económico, las soluciones a adoptar habrán de responder en todo momento a las circunstancias de cada caso. Para situaciones concretas, sí ofrece la Política Económica remedios incuestionables. Pero el que para levantar esquemas generales de desarrollo haya que partir, en muchos casos, de situaciones empíricas, no quiere decir que tales situaciones hayan de ser juzgadas y estudiadas sin un criterio económico.

11. Finalmente deseo salir al paso de cualquier derivación materialista que pudiera deducirse de lo expuesto. Es cierto que el carácter y los objetivos del desarrollo económico deben supeditarse enteramente a los fines de la Política Social; pero, en cambio, estos fines, y mucho menos los de la política en general, no se agotan con el logro de un mejor nivel de vida para todos. Ningún error más peligroso que la creencia de que el bienestar material lo es todo para el hombre. La equivocada identificación de la riqueza con la felicidad humana fué ya combatida nada menos que por un hombre influido por los principios utilitaristas: el fundador de la Economía, Adam Smith. En su *Teoría de los sentimientos morales* nos relata la parábola del «hijo del pobre a quien el Cielo en su ira le infundió la ambición»: «Y encuentra la vivienda de su padre demasiado pequeña y sueña con palacios. Le molesta verse obligado a viajar a pie y piensa en las grandes ventajas de ser servido por numerosos criados. En vista de lo cual decide para siempre entregarse a la consecución de la riqueza y la grandeza... Para ello se somete a más fatigas e inquietudes de

las que jamás hubiera sufrido de continuar su vida anterior... Y al terminar su vida, agitado por el trabajo y con la memoria llena de mil decepciones de amigos y de enemigos, descubre, al fin, que la riqueza es mera vanidad, y su búsqueda un duro e inútil pasatiempo»<sup>35</sup>.

La referida parábola del hijo del pobre es la auténtica descripción de la conducta de gran parte de la humanidad. Porque ya muchos siglos antes había dicho el gran genio moderno de San Agustín: «Apetecer la vida feliz, querer la vida feliz, amar apasionadamente la vida feliz, desearla, perseguirla, entiendo ser cosa de todos, paganos y cristianos; mas dónde pueda ser hallado ese bien, tan en armonía con nuestros deseos, ved ahí la cuestión y el punto de discrepancia»<sup>36</sup>.

Por eso, frente a los individuos y los pueblos que desconocen explícita o implícitamente aquellos valores que no representen sino ventajas pecuniarias o materiales, afirmaremos una vez más con el salmista: «Esos llaman dichosos a los ricos; pero yo digo: dichoso el pueblo cuyo Señor es Dios»<sup>37</sup> (\*).

#### A. COTORRUELO SENDAGORTA

---

<sup>35</sup> A. SMITH: *The Theory of Moral Sentiments*, 7.<sup>a</sup> ed., 2 vols. Londres, 1792, vol. I, págs. 461-62. (Cita tomada de F. WHITTAKER en *A History of Economic Ideas*, Longmans, Green, Nueva York, 1940 pág. 103.)

<sup>36</sup> SAN AGUSTÍN: *Obras completas*. B. A. C., Madrid, MCML, tomo VII, páginas 754-55.

<sup>37</sup> Ps. 143, 11-15.

(\*) Las líneas generales de este trabajo formaron parte de mi intervención en el curso sobre «Problemas del desarrollo económico», que tuvo lugar en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, de Santander, el verano de 1954.