

EL EQUILIBRIO ENTRE LA POLITICA ECONOMICA Y LA SOCIAL

J. M. Keynes ha promulgado como postulados principales de la política social el «pleno empleo» y «la redistribución» del producto social. Ni el conjunto de problemas sobre el derecho al trabajo ni la redistribución ulterior de las participaciones en el producto social, ya convertidas en rentas, significan un viraje en la política social, en la que Keynes no ha introducido nuevos conceptos desconocidos hasta ahora. Sin embargo, las dos ideas ofrecen una contribución decisiva al problema del equilibrio entre la política económica y social .

LA CONDICIONALIDAD TERRITORIAL DE LOS ARGUMENTOS DE KEYNES

Diversos Estados han fracasado en varias ocasiones en su intento de encontrar y mantener en pie este equilibrio. Las finanzas estatales, en especial las de los países industriales, se encontraron con graves conflictos en la crisis de 1930, teniendo que retroceder la política social, bajo una dolorosa presión, para evitar el abismo de la inflación. Entonces se mostró en toda su intensidad la estrecha relación entre la política social y económica, por encima de la política financiera.

Se pasa a veces por alto que con las teorías de Keynes sucede algo similar a lo que ocurrió en su tiempo con la idea universal del libre cambio, cuya fuerza convincente, casi incontestable, se debe a multitud de enseñanzas fraguadas en el crisol de la economía nacional clásica, y que se manifestaron entonces como indudables en el óptimo clima económico de las Islas Británicas. Aunque debilitados, rigen también aquellos amplios postulados sociales, que se clasificaron óptimamente en el potencial económico de los países industriales de la zona anglosajona, países que se encuentran en un avanzado nivel económico, y por ello, en una relativa situación de monopolio. Estos países disponen también en el terreno político social de un desarrollo más largo, que comenzó a principios del siglo con los primeros grandes experimentos consistentes en una extensa previsión social (Australia, Nueva Zelanda, Inglaterra), o con los precursores del actual «capitalismo social» en los E. E. UU., disponiendo, por ello, de una ventaja en relación con la mayoría de los países de la Europa Continental, después de que estas previsiones se habían convertido en partes integrantes del equilibrio económico del mundo anglosajón —sin tomar en consideración el vacío político social de los países asiáticos—. Por lo tanto, al avance industrial siguió un avance social— discrepando los métodos para la consecución del problema social. De aquí se demuestra la imposibilidad de una comparación, que dificulta una discusión del problema social bajo el prisma de una teoría del equilibrio, válida para todas las épocas.

Las dos ideas sociales principales del edificio keynesiano muestran, por lo tanto, una gran dependencia de los factores nacionales y temporales.

REQUISITOS DE LA REDISTRIBUCION

La ejecución de una *redistribución* descansa en varios requisitos. El conjunto de problemas comienza en una actitud divergente de la burguesía con respecto al Estado —en aumento hoy en día, según el pueblo de que se trate—, tendente a una disposición de sacrificio, que se puede definir como una *conciencia fiscal*, y que forma el fundamento para la *moral fiscal*, manejada fre-

cuentemente por la práctica sin ahondar en sus problemas. Esta conciencia fiscal es decisiva para la conformidad de importantes capas económicas con la redistribución posterior de su participación en el producto social. No existe duda alguna de que la política social es el reverso de la política económica. Toda medida político-social debe ser *refundida* de la economía. La política social es un factor de coste, que grava la producción y puede amenazar los precios de competencia. Como factor de coste en la cuenta global compite la política social sobre todo con las *cargas fiscales*, empleadas en la política tributaria. En tanto el sistema fiscal deje espacio para un gravamen social adicional, necesita aquél una formación relativamente alta, que aumente su elasticidad y permita la dosificación adecuada de la carga total en cada caso particular (de carga). Sólo un sistema fiscal de este tipo, capaz de funcionar totalmente, soporta un conjunto de cargas sociales adicionales sin llevar a síntomas de defraudación, con la inevitable consecuencia de una pérdida de eficacia del sistema fiscal o del sistema social.

Para tener una eficacia social-política, exige la redistribución como premisa necesaria una amplia *estabilización del poder adquisitivo*. Esta estabilización no debe consistir en una rígida fijación del valor monetario, como nos muestra el ejemplo de Inglaterra, que pudo conservar un sistema social completo y relativamente denso en una época de su historia económica caracterizada por una oposición al *standard* de oro y por una devaluación no despreciable. Pero si la tendencia inflacionista traspasa la frontera entre la devaluación planeada y la llevada a cabo sin control, tendrá que fracasar entonces todo intento hacia una desviación del poder adquisitivo regido por puntos de vista sociales, porque la inflación creciente ataca de manera diferente las distintas profesiones y perturba la pirámide de ingresos. Una inflación, que descentra continuamente las relaciones de ingresos, en la que unos se aseguran un poder adquisitivo estable y a veces creciente, mientras que los otros se empobrecen, nunca puede compensar un ajuste de cargas sociales, siempre leves.

Todo sistema fiscal capaz de funcionar puede sobrellevar efectivamente un conjunto de cargas sociales durante el tiempo en que no aparezca la inflación como fuente de ingresos fiscales. Sirva

en este caso el ejemplo de Francia, donde se ha evidenciado este criterio como concluyente.

La compatibilidad básica de las contribuciones fiscales y sociales parece exigir una limitación bajo el punto de vista de las *cargas fiscales máximas*. También este concepto ha sufrido considerable ampliación durante el transcurso del ineperado aumento de las necesidades públicas en el último medio siglo. Todos los estudios sobre la materia coinciden en que no hay *ningún* máximo absoluto para la carga fiscal «soportable», y por ello tampoco para la carga total, tanto fiscal como social.

Sin embargo, todo aumento de la carga significa limitar la esfera del consumo, o en favor de la economía pública que corresponde a la Administración del Estado, o, en el caso mejor, en favor de la formación de capitales privados. Detener la economía fiscal es inadmisibles dadas las posibilidades de traslación, cuando la distribución de la carga no perturbe el mecanismo de la competencia entre las empresas concurrentes. Pero la elevación de los tipos fiscales puede conducir a un proceso de solución desfavorable desde el punto de vista político-social, al eliminar a los productores marginales. Otro tanto puede decirse de un aumento de la carga sobre los consumidores. Probablemente existe un cierto límite superior en el mínimo de existencia corriente en el país, el cual, adicionado a los premios por rendimiento decisivo para influir sobre la voluntad del trabajo, debe quedar exento de impuestos.

DELIMITACION DE LAS POSIBILIDADES DE SOLUCION

La redistribución en el sentido social es, normalmente, un ideal de la clase trabajadora. Su dimensión y su repartición hay que buscarlas dentro de las especiales particularidades de los distintos países.

El desplazamiento del poder adquisitivo habrá que buscarlo, dentro del marco *determinable*, en un compromiso, frecuentemente duro, entre los intereses de las distintas capas sociales, que per-

teneren a la clase favorecida de la pirámide de ingresos. La clase social de los empresarios, cuyos representantes en la responsabilidad en cuestión están más interesados hoy en día en la pacificación social, hacen depender la ejecución de esta medida de un *equilibrio*, con lo que los costes de la política social estarán en consonancia con los precios alcanzables de la producción. Bajo la redistribución cuentan, por lo pronto, sólo los costes de las contribuciones de los empresarios. Sin embargo, las elevadas contribuciones de los obreros, en camino hacia el aumento de salarios, producen una presión sobre los fondos, de la que debe resultar la redistribución. El *equilibrio*, con relación a la política económica, requiere que el desplazamiento del poder adquisitivo deje todavía en libertad la contribución necesaria de la clase social contribuyente para la *formación del capital*. Porque la clase social receptora, que se compone de una pluralidad de pequeños perceptores de renta, suele utilizar de las cantidades invertidas la menor parte para formar capitales.

Para la repartición definitiva del producto social en la civilización occidental se produce —hoy claramente visible— una zona bastante ancha aún, en la que se puede deducir la línea a seguir para la redistribución según las respectivas condiciones del país. Esta zona está limitada a un lado por un «demasiado», y en la otra por un «demasiado poco» de la redistribución. El demasiado se produce tan pronto como los círculos interesados en las inversiones de capital relusan su cooperación por aumento excesivo de la tributación. Debe de hacerse notar que se dan antes las posibilidades de un reajuste del capital, ya sea por medio de una desviación a inmuebles, títulos de la Deuda o simplemente por atesoramiento, ya sea por una transferencia ilegal al extranjero, que las de una emigración de trabajadores, que hoy es amplia e internacionalmente reprimida o controlada. El demasiado poco se presenta siempre allí donde existe una clase social popular, cuyo nivel de vida, agudizado por una situación social (prole numerosa, incapacidad para el trabajo) descendería debajo del mínimo necesario para subsistir.

Una amenaza de la redistribución originada por utopías sociales, como se presentó en el antiguo socialismo, en el sentido de una nivelación paralizadora del rendimiento, no parece hoy pro-

hable. De ello responde su desarrollo, tanto en E.E. UU. como en el sistema soviético, donde la política de salarios está dominada por un pronunciado principio de rendimiento.

ALGUNOS PROBLEMAS ESPECIALES.

Después de haber estudiado el sector de la redistribución hay que resolver algunos problemas especiales. Hay que fijar cómo y hasta qué punto una redistribución aumentada merced a prestaciones sociales elevadas puede *reemplazar un aumento de salarios*. Sobre esto es decisivo el volumen de los costes de que puede hacerse cargo la producción. Si la producción, durante un período de aumento de la productividad, resulta aún demasiado reducida para poder permitir un sensible aumento de los salarios para todos los trabajadores, o si se teme que el aumento de los salarios del grupo interesado originen una reacción nociva sobre la moral de los demás trabajadores, será preferible redistribuir el incremento de producción disponible para el conjunto de trabajadores en vez de aumentar los salarios.

Otro problema reza como sigue: *¿Puede un país que se encuentra ante una fase nueva de desarrollo económico poner en peligro el proceso de su desarrollo y recuperación (industrialización) en curso, y anteponer a éstas un propósito como la redistribución?* La respuesta se deduce de la utilización de los mercados de dinero y de capital para el proceso de intensificación vigente. Los resultados de una escasez de capital durante una clase tal de evolución intensificada se manifiestan en los *gastos por intereses*, que compiten dentro del marco del producto social disponible con los salarios debidos al trabajo. Aquí surge efecto una ley económica irrevocable, los gastos monetarios ejercen una presión sobre el fondo de salarios, contra las exigencias sociales, a las que se tiene que renunciar para mantener el equilibrio.

Otro problema resultante del precedente —que dice que si un país, forzado a prestar un cuidado especial a la aceptación de los nuevos progresos precisamente en el campo de aquellos ideales de la política social podrá escapar de la tendencia general del desarrollo— no tiene sólo una estrecha dependencia con el problema

de los costes por prestaciones sociales, problema que se presenta en la clase social empresaria. Indudablemente no se puede negar este problema tan fácilmente como antes, cuando las investigaciones básicas de la economía política no se dedicaban a estudiar la diferencia de la productividad entre los distintos países. Sin duda alguna, un país puede aumentar los gastos de su política social sobre los del país competidor, si logra compensar los costes del trabajo con los del capital.

CONDICIONALIDAD NACIONAL DEL PLENO EMPLEO

El pleno empleo también presenta diferencias nacionales. En el marco de los países anglosajones encuentra condiciones más fáciles. Esto se manifiesta especialmente en los Estados Unidos y en algunos territorios británicos de ultramar, donde, aparte de la falta de trabajo por razones temporales o a causa de una modificación del mismo, es el factor de producción «trabajo» relativamente más escaso que en el resto del mundo. En el caso de Inglaterra permite también el grado de madurez de la economía global una absorción más rápida de la mano de obra excedente por nuevas producciones, que en otros sitios.

Pero el postulado del pleno empleo exige sobre todo una clarificación de la idea de la productividad, la cual ha sido formulada sobre todo para Europa y en combinación con la acción Marshall de E.E. UU., con un criterio demasiado unilateral, utilizándose para la propaganda. Este concepto de la productividad tiene la significación de una apreciación de la productividad del trabajo participante en la producción en proporción con el beneficio. Se deja al margen la productividad que pone el beneficio en relación con la cantidad de los capitales invertidos. Gracias al uso de los bienes de capital mejorados y más modernos, se da en los Estados Unidos, también con pleno empleo de toda su mano de obra, una alta *productividad del trabajo*. Por el contrario, el pleno empleo de la pobre y numerosa mano de obra de un país europeo que tiene a su disposición un capital moderado (a pesar de los créditos americanos) da por resultado una productividad mucho menor.

Referente a la *productividad de los capitales invertidos* resulta una relación diferente entre los Estados Unidos y un país que corresponde al término medio de Europa, un país ficticio cuyo grado de industrialización y su situación de explotación económica pueda quedar algo inferior al de Inglaterra, Alemania Occidental y Bélgica. Es inimaginable que el valor de la producción de una *fábrica española de locomotoras*, refiriéndose al valor actual de la inversión de capitales empleados, es más favorable que en una modernísima casa competidora americana.

Comparando América y Europa, variarán entonces las cifras de *productividad de los capitales invertidos y del trabajo empleado*.

Un aumento de la productividad en el sentido formulado por la propaganda americana —productividad del trabajo— no será combinable con la meta keynesiana del pleno empleo. Indudablemente se efectuará el aumento de la eficiencia total en cada país o en casos individuales bajo la consideración de las capacidades existentes, sea capital, potencial de trabajo o quizá también suelo muy barato. No cabe duda alguna de que existen diferencias muy importantes también entre los distintos países de Europa. *Francia*, con su relativa escasez de población, podrá aceptar los métodos americanos de aumento de la productividad con más facilidad, sin perder de vista el objetivo del pleno empleo, que los países con una «grave reserva de trabajo», sobre todo en su sector industrial, que sufre un continuo aumento motivado por la emigración de la población rural.

Aquí tampoco debe pasarse por alto la estrecha relación entre el grado de empleo y la necesidad de redistribución. El empleo creciente aligera la redistribución, pudiendo mejorar por ello sus métodos (aumentos sociales en lugar de una ayuda al obrero sin trabajo).

El ideal político social del pleno empleo necesita también de una *reducción de las posibilidades económicas*. La experiencia de todos los programas tendentes a conseguir trabajo —sobre todo después de los métodos científicos llevados a cabo por Roosevelt con la NIRA— planteó la problemática de una *creación de trabajo a cualquier precio*.

Ya que no se da una rentabilidad a corto plazo, especialmente

en las grandes obras públicas, depende su consecución de la *política monetaria* del país (*ampliación del crédito*). Los medios de pago emitidos adicionalmente para la activación presionan sobre el valor del dinero al igual que la falta de una rápida refundición. El pleno empleo, que protege el equilibrio económico, es, por lo tanto, una función de la ampliación de la producción rentable a corto plazo, dependiendo la masa total de la ampliación de los créditos del volumen de la economía total.

La experiencia ha seguido mostrando que la producción puede estimularse por inversiones relativamente pequeñas (activación inicial) y ampliarse sistemáticamente de tal manera que la reserva laboral sobrante puede emplearse sin desventaja en los casos extremos para el sistema monetario en la economía. Una premisa necesaria es, naturalmente, una voluntad unánime de todos los miembros pertenecientes a este proceso de iniciación. Cualquier fallo en la cadena hace, bajo ciertas circunstancias, ineficaz todo el proceso, como han demostrado varios ejemplos después de la crisis económica mundial.

La aproximación al grado de pleno empleo depende de un equilibrio entre la política económica y la política social. La zona en que ha de buscarse este equilibrio no está delimitada por un rígido volumen del trabajo. Por otra parte, su ampliación no va paralela al aumento del volumen total de la economía, sino que tiene la tendencia de permanecer detrás del volumen económico en el caso de una productividad del trabajo creciente. Un estado de equilibrio, que se aproxima a la jornada completa, puede conseguirse, por lo tanto, sólo merced a una ampliación sistemática del volumen total económico, o por la apertura de una segunda válvula político-social: una reducción prudencial de las jornadas de trabajo, reducción que sólo se notará como un progreso social en épocas de salarios crecientes. La ampliación del volumen de producción está unida al volumen de la formación del capital y depende de las materias primas existentes (problema de divisas).

ESTACIONES EXPERIMENTALES POLÍTICO-SOCIALES

Para la realización de los adelantos político-sociales —en especial para la consecución de las respectivas fronteras, en las que es posible una redistribución intensificada o un ataque al paro obrero existente con el propósito de conseguir el pleno empleo— se encuentra hoy en día a disposición de casi todas las economías nacionales un elemento muy controlable y esencial. Este elemento es el *sector público de la economía*, que, naturalmente, en los estados parlamentarios puede ser usado en demasía por la política social y malograrse por ello. En realidad, hoy existe este sector público junto al sector de la economía privada en el mundo libre occidental —bajo distintas formas de organización—. A la nacionalización de los ferrocarriles —efectuada en la mayoría de los países europeos en el siglo XIX, aún fuertemente liberal capitalista— ha seguido la fundación de otras fábricas estatales, un mayor desarrollo del sindicalismo, la creación de empresas municipales, etc. Los motivos eran y son en su mayoría de naturaleza económica, y sólo raramente de carácter político.

Ya que las ramas públicas de la economía están destinadas a tomar una posición a lo menos positiva hacia la política social, actúan como fuerza de choque político-social dentro de la economía total. Tienen la ventaja de dejar reconocer en su estructura la respectiva probabilidad de realización de los procedimientos sociales buscados. Además se advierte la influencia de su política social sobre la economía total. Actúan como estaciones experimentales políticosociales y pueden servir como *norma para las tarifas sociales* de su país y de su tiempo. Pueden lograr un máximo de sus rendimientos sociales si su posición de monopolio económico no es demasiado grande, como en el caso de la economía de Oriente en detrimento para sus naciones. Esto reza, sobre todo, para una *redistribución* atenuante de la tensión social, así como para un acercamiento al pleno empleo.

Una violación de las fronteras lícitas —ya sea en su propio sector (déficit en la economía pública) ya sea en la economía total— se advertirá relativamente pronto. Por ello son muy apro-

piados para encontrar el equilibrio fijado con múltiples hechos especiales económicos. Que este concepto resulta, ante todo, empírico, asegura a este método el valor real.

EPILOGO

En segundo plano del gran problema de la realización de los avances político-sociales, se encuentra la necesidad irrevocable de encontrar la convincente *consigna social de Europa*, valiéndose de un objetivo claro, contra las maquinaciones del Este. Aun parece faltar ésta a Europa, mientras que los E.E. U.U. ponen en juego *la realidad de su capitalismo social*, que es apta para inmunizar a la clase obrera de aquel continente contra las teorías comunistas, pero que hoy no se puede transferir todavía a Europa.

Dr. ERNST KUEBLER