

**PARTE PRIMERA**

**POLÍTICA SOCIAL  
Y DERECHO DEL TRABAJO**

**CAPÍTULO II**

**DESARROLLO ECONÓMICO Y POLÍTICA SOCIAL**

§ 4.	Nociones preliminares .....	29
§ 5.	La planificación económica .....	32
§ 6.	Política social y política de desarrollo .....	40
§ 7.	Mutaciones de la política social .....	50

## CAPÍTULO II

### DESARROLLO ECONÓMICO Y POLÍTICA SOCIAL

§ 4. **NOCIONES PRELIMINARES.** – Cuando la humanidad se dio cuenta de que las condiciones de producción habían cambiado y que resultaba posible no sólo disminuir la penuria, sino alcanzar un mayor confort, el primer “mito” que se formuló fue el de la riqueza o las riquezas.

Se trataba de aumentar la producción lo suficiente para que, mediante el simple juego de la oferta y la demanda, la humanidad entera pudiera “tener más” y “valer más”; el bienestar sería la consecuencia del “tener más”.

En consecución de ese objetivo la humanidad occidental se lanzó, pues, a la búsqueda de las riquezas al mismo tiempo que le parecían menos necesarias las preocupaciones metafísicas y espirituales. La ciencia de entonces, a medida que iba avanzando, descubría secretos de la naturaleza, revelaba posibilidades insospechadas, suministraba explicaciones al espíritu y multiplicaba las series causales de hechos dependientes unos de otros<sup>1</sup>.

El desarrollo es el avance hacia lo *optimum*. Y llega a su término cuando ese *optimum* se ha conseguido.

Como acción, el desarrollo no es más que el conjunto de las transiciones desde una fase menos humana a una fase más humana en la evolución coordinada y armónica; y, como estado, es su fruto. Con todo, esta “ac-

<sup>1</sup> Lebret, Louis Joseph, *Dinámica concreta del desarrollo*, Barcelona, 1966, p. 40.

ción" puede ser más o menos intensa, o más o menos débil, según el ritmo de la evolución conseguida; más o menos integral según las capas de población que de ella se beneficien; más o menos solidaria según el grado de cooperación entre las poblaciones; y más o menos auténtica según el contenido que se dé a lo "menos humano" y a lo "más humano".

Volvemos a encontrar aquí la distinción entre lo más humano por "tener más" y lo más humano por "valer más" (que es lo mismo que "ser más"). Hasta la desaparición de la humanidad, los hombres estarán divididos a este respecto. La desgracia del mundo actual es que tanto el Este como el Oeste, los países desarrollados como los subdesarrollados, optan por una definición de lo "más humano" en favor de "tener más". Como consecuencia, la actividad de los países desarrollados está dirigida hacia el "tener siempre más" de sus súbditos, y la aspiración de los países subdesarrollados hacia el "tener tanto" como los países desarrollados. A partir de este momento el desarrollo se convierte en la adquisición de la riqueza, o del crecimiento, o de la expansión. En vez de pacificar a la humanidad, intensifica sus divergencias.

Una doctrina del desarrollo que respondiese a las necesidades actuales del conjunto de los hombres, sería la condición previa para el éxito real de la humanidad en el gigantesco esfuerzo emprendido para tener más, a fin de valer más. Sería necesariamente ética en sus principios fundamentales: "respeto activo a toda persona humana y deseo del bien común". El primero permite a cada cual llegar a "tener más" y a "ser más"; el segundo permite asegurar el "valer más" universal (que los antiguos llamaron bien común)<sup>2</sup>. La política social basada en las condiciones de un desarrollo total armónico, es la indicada para dar una solución integral al problema social. Y un proceso de desarrollo económico, para ser auténtico, debe ser integral y armónico. Integral al comprender a todos los hombres, y armónico en el sentido de estar orientado de tal modo que los crecimientos globales

<sup>2</sup> Leuret, *Dinámica concreta del desarrollo*, p. 47.

no lleven a crear desequilibrios y hacer imposible la respuesta a las necesidades, lo cual es el primer problema del desarrollo. En estas perspectivas, el desarrollo se convierte esencialmente en un problema de civilización. Pues, el problema de la civilización es, ante todo, un problema de la valoración de los hombres en un régimen general de economía humana y de desarrollo integral armónico<sup>3</sup>.

Para lograrlo, la única civilización que hay que hacer surgir es la de "ser más", mediante una distribución equitativa del tener. El "ser más" no es solamente función del tener. Donde la subsistencia y dignidad humanas están aseguradas, la ambición de tener más es índice de una sociedad avara, caldo de cultivo de todos los antagonismos. Cuando se da la primacía a los bienes cuyo valor se expresa en dinero, se menosprecian los bienes reales que condicionan, tanto como los materiales, el desarrollo humano.

Occidente, nos dice magistralmente Le Bret, preocupado, ante todo, por conservar y aumentar su riqueza, se está manifestando incapaz para comprender la coyuntura mundial. Y piensa tan sólo en su defensa cuando tendría que pensar en una ascensión humana universal. Atado a la perspectiva de la economía miope del beneficio, no ve las exigencias de una economía universal de la necesidad, de la que su contrincante, el comunismo gobernante, reconoce por lo menos el principio. Vive obsesionado por la defensa contra el comunismo, y no cae en la cuenta de que el comunismo no será vencido con las armas, sino por la "reconversión" del poder económico y de la cultura occidental, puestos al servicio total de la humanidad. Occidente planea alianzas militares y aprovisionamientos estratégicos, esto es, cosas a su servicio, cuando debería planear una cooperación auténticamente fraternal<sup>4</sup>.

Al referirnos al desarrollo, lo hacemos en su concepción amplia, comprendiendo sus dos aspectos, mecani-

<sup>3</sup> Pérez, B., *Política social y legislación del trabajo*, en "Revista de Política Social", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, jul.-set. 1969.

<sup>4</sup> Le Bret, Louis Joseph, *¿Suicidio o supervivencia de occidente?*, Bilbao, 1968.

cista y orgánico, pero el objetivo de este proceso debe ser elevar las condiciones de vida de todos los estratos sociales de la población.

La concepción orgánica del desarrollo es la que responde justamente a las nobles aspiraciones humanas.

Ahora bien, para satisfacer esas aspiraciones hay que aprovechar ordenadamente los recursos naturales, humanos y financieros, destinados a esa finalidad, para lo cual es indispensable proceder a su planificación.

§ 5. *LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA.* — La necesidad de planeamiento constituye uno de los rasgos característicos en los países contemporáneos, pues tiende al aprovechamiento racional de los recursos y a la justificación óptima de su inversión.

Las actitudes negativas ante la planeación del desarrollo han surgido, principalmente, en función de dos factores contemporáneos: el dirigismo estatal de las planificaciones totalitarias y la deshumanización de los procesos de evolución social colectiva. Las actitudes positivas han sido originadas ante todo por la ampliación de los horizontes con que se planteaba la llamada "cuestión social" y por la posibilidad de superar ésta por caminos evolutivos y no conflictivos.

Por eso, la tarea actual de la teoría de la política económica es ante todo dar razón de la tendencia hacia el abandono progresivo del sistema económico de concurrencia y la instauración de la economía regulada; es evidente la necesidad de profundizar en la crítica del régimen de concurrencia. Todo esto para llegar a la demostración de que el sistema de concurrencia, a causa sobre todo del cambio de estructura de la economía, es fundamentalmente incapaz de asegurar las ventajas que la teoría tradicional le atribuye; y que, aun admitiendo que puedan conseguirse, no satisfacen las exigencias de justicia social que debe imperar en la vida de la sociedad<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Vito, Francesco, *L'economia a servizio dell'uomo*, Milano, 1949, p. 79.

La preocupación por el planeamiento es mayor en los países en vías de desarrollo, porque comprenden que no pueden aguardar a que se produzca un proceso normal de evolución para alcanzar un desarrollo económico adecuado, exigido por la producción de bienes destinada a satisfacer las necesidades materiales y culturales de su población, suministrándoles un nivel de vida digno de seres humanos.

Dado que, si contemplamos la historia económica de la Gran Bretaña y Estados Unidos, entre las naciones industrializadas, observaremos que el proceso de su desarrollo económico fue lento en su evolución, necesitando más de un siglo para alcanzar la amplitud que ostenta actualmente.

De ahí que las naciones en vías de desarrollo traten de elaborar planes que puedan realizarse en períodos breves de tres, cinco o siete años. No pueden permitirse el lujo de aguardar a que los fenómenos naturales les proporcionen un desarrollo económico óptimo. Para lograr éste se requiere una acción positiva. Y un programa planificado de desarrollo económico facilita esa acción positiva. Pues, no sólo impulsa deliberadamente las inversiones de capital, la investigación y otros factores esenciales de dicho desarrollo en una economía debilitada, sino que posibilita también, de una manera más efectiva y económica, el empleo de recursos limitados disponibles para una Nación recién incorporada al proceso de desarrollo.

La planificación facilita la aplicación de las divisas originadas por las exportaciones de materias primas y alimenticias, a la importación de bienes de equipo y desarrollo de la capacidad técnica, en lugar del consumo de artículos suntuarios.

El objeto principal de la planificación en la mayoría de esos países es coordinar las decisiones que favorezcan un crecimiento rápido, que sin aquella planificación se producirían de una forma independiente y aislada. Los planificadores procuran asegurarse de que una parte suficientemente considerable de la renta nacional se canalice hacia la acumulación de bienes de equipo, con los cuales edificar una economía más varia-

da, susceptible de suministrar un nivel material más alto a los ciudadanos.

Los organismos planificadores de estos países comienzan por el cálculo y la determinación de la renta nacional, incluidos los aspectos que guardan relación con el desarrollo económico. Proceden entonces a formular una serie de proyectos de desarrollo en la agricultura, la industria, las obras públicas y otras esferas, contrastando estos proyectos con los probables recursos de fuente privada y pública del interior y del exterior. Los esfuerzos de los agricultores individuales, industriales, los sectores del comercio y empresas de interés nacional se coordinan de este modo con los de los ministerios de obras públicas e instituciones estatales de desarrollo.

Normalmente, los planes tienen en cuenta, no sólo las necesidades de los proyectos agrícolas, industriales, mineros, comerciales u obras públicas, sino que atañen además a la constitución del "capital social". Así, pues, la institución de sistemas de enseñanza normal (que incluyen a la construcción de escuelas, preparación del profesorado y política general de enseñanza), programas de preparación de los especialistas requeridos, política de la vivienda, proyectos de construcción de hospitales y programas similares quedan incluidos en la planificación general.

La generalización del espíritu profesional y especializado en las sociedades contemporáneas ha contribuido también notablemente a asegurar la confianza en las técnicas de planeamiento. Otros factores (conciencia nacional de emulación, conciencia colectiva de progreso, etc.) han reforzado, de una forma u otra, la disposición general favorable a la adopción de planes de desarrollo.

El racionar los recursos escasos constituye uno de los más importantes objetivos de un plan central de desarrollo económico. Las autoridades planificadoras alteran los procesos "libres" y "naturales" de la economía para que las divisas, los recursos internos de capital, las materias primas, la mano de obra calificada y otros factores necesarios al proceso de crecimiento económico, se movilicen para ese fin. Si no se hiciera así, los recursos disponibles podrían facilitar el consumo ostentoso

de las clases adineradas, o emplearse en actividades que no reportarían la debida contribución al desarrollo económico<sup>6</sup>.

Para un plan de desarrollo, su planificación puede ser indicativa o flexible, rígida o imperativa.

Al elaborar la planificación, la política del desarrollo económico no debe olvidar que las generaciones presentes tienen derecho al bienestar, esto es, a ser objeto de la justicia.

Por lo tanto, si bien se deben destinar el máximo posible de los frutos del trabajo social a crear instrumentos modernos de producción, no se debe dejar de destinar de esa capacidad de trabajo social, la parte necesaria para producir bienes de consumo (materiales y culturales), para que los miembros de la comunidad gocen de un bienestar adecuado a la economía social.

La finalidad u objeto central del desarrollo se refiere a la planeación de un proceso orientado hacia el bienestar social y hacia la elevación y la libertad de la persona. La planeación totalitaria ha adoptado un sistema sustancialmente diferente, que se refiere, en último término, al incremento del poderío del Estado, formulado como ideal nacionalista, como dictadura de clase o como fortalecimiento de la capacidad de influencia en el mundo. Las consecuencias técnicas de una u otra finalidad se hacen evidentes en los diversos planos: sistemas de inversiones públicas, modalidades de intervencionismo estatal en la gestión, disciplina de adscripción obligada de las personas y grupos a determinadas tareas prohibitivas. En el segundo aspecto, la finalidad u objetivo central se refiere a la realización creciente de la justicia social y al establecimiento de las condiciones óptimas para el mejor desenvolvimiento de otras disposiciones éticas a la convivencia.

De ahí que la explicación del mecanismo para impulsar el desarrollo económico debe tener por objeto dejar en claro la política social que debe realizarse durante el proceso. Pues, en la medida en que se restrinja la

<sup>6</sup> Alexander, Robert, *Planificación y desarrollo económico*, Barcelona, 1963, p. 60 y siguientes.

producción de bienes de consumo, se crearán más recursos para invertirlos en el desarrollo. Este es el nudo gordiano de la política social en el período de desarrollo económico. Porque es fuerte la tentación a sacrificar las generaciones presentes en aras de un desarrollo acelerado tendiente a lograr un poderío destinado a realizar una política de hegemonía mundial, continental o regional. Pero, en verdad, lo que decide la suerte de la política social a seguir es la idea que se tenga de la persona humana. Si la persona humana es una mera pieza del Leviatán, esa persona no cuenta frente al propósito de hacer invencible al Leviatán. Esta instrumentalización de la totalidad del ser humano y de la totalidad de su actividad a fines del engrandecimiento del Estado, que esconde siempre planes de hegemonía mundial, se llama totalitarismo. Fácil es inferir, por tanto, cuál habrá de ser la política social en el período de desarrollo de un Estado totalitario. Primero, se hacen los planes de un desarrollo acelerado, y en cumplimiento de esos planes se utilizan todos los recursos sociales necesarios; lo que resta se destina a un consumo que no interesa si es o no suficiente para satisfacer las necesidades vitales de su población. Por el contrario, en una comunidad que reconozca al ser humano su excelsa dignidad, nunca se puede considerar a éste nueva pieza de un Leviatán, sino un ser que tiene el derecho natural de ser lo más feliz posible. Y este derecho comprende el gozar de las condiciones materiales para poder desarrollar íntegramente su personalidad. Por tanto, primero, se atiende a las necesidades de la población y lo que resta se destina a las inversiones de desarrollo. El aumento de las inversiones de desarrollo no debe hacerse a costa de la generación presente. Queda así, el derecho de la comunidad a evitar todo despilfarro público y privado, todo consumo prescindible o suntuario, para volcarlo a la política de desarrollo.

Digamos, en síntesis: en el Estado totalitario los planes de política de desarrollo económico tienen prevalencia sobre la política social; en un Estado que reconozca la excelsa dignidad de la persona humana, la política social tiene prevalencia sobre la política de desarrollo.

Pero el movimiento de desarrollo económico no trata solamente de un anhelo de progreso material, sino también del cambio social y de afirmación de la nacionalidad.

Las mejoras en las condiciones de vida a tono con los adelantos de la civilización moderna contribuirá a forjar una conciencia auténticamente nacional y el aprovechamiento de las horas libres el aumento de la productividad económica, lo cual le permitirá lograr los medios para el desenvolvimiento de una política democrática que les asegure vivir con dignidad en un régimen de libertad.

Porque la utilización y configuración del tiempo libre se ha convertido en una nueva necesidad, en nuevas oportunidades para la economía productiva; en la verdadera demanda de la prosperidad. De este modo, el tiempo libre, creado por el aumento de productividad económica, actúa sobre esa misma economía. La transforma, como transforma la estructura de los mercados y todas las manifestaciones, todas las circunstancias, todos los motores del progreso. En el informe de un comité creado por el presidente Roosevelt de los EE.UU. de América para el estudio de la evolución económica se dice: Ha de reconocerse que no sólo el ocio es "consumible", sino que las gentes no pueden consumir sus ocios sin consumir bienes y servicios; por lo cual la mayor inactividad u ocio resultantes de nuestro aumento de productividad por hora y hombre, ayuda a crear nuevas necesidades y más amplios mercados<sup>7</sup>.

Por eso, el planeamiento se revela, en las sociedades contemporáneas, como el procedimiento más eficazmente humano para alcanzar una evolución social justa en el menor plazo, con menor costo, con las menores distorsiones y conflictos, es decir, de acuerdo con las características del desarrollo integral para obtener el aumento de la productividad de bienes.

De tal manera, la idea de productividad está en estrecha relación con el bienestar del pueblo. Pues el ni-

<sup>7</sup> Zahn, Ernest, *Sociología del desarrollo económico*, Barcelona, 1963, p. 172.

vel de bienestar de éste depende, sin duda, de la productividad del proceso económico en su totalidad<sup>8</sup>. Siendo así, la productividad económica será un factor importante y decisivo en la consecución de una política destinada a realizar la justicia social.

Cabe recordar que, mientras la humanidad contó con una producción resultante del exclusivo esfuerzo físico del hombre, aquella producción era escasa, simple e invariable. Se la puede llamar la civilización de la escasez, pues, no sólo esta característica de limitación tenía el régimen productivo, sino que no había modo de salir de aquella escasez, ya que si toda la población se elevaba al goce de los bienes de que disponía el pequeño sector social ocupado en gobernar, pensar y guerrear ¿quiénes iban a destinar su capacidad total de trabajar a la tarea de producir lo necesario para todos?

Cierto era que, a partir del descubrimiento de Sócrates de la idea de justicia, consistente en el derecho de que cada ser humano debe ser proveído de lo que necesite para desarrollarse plenamente y del mensaje de Jesús, respecto de que todos los seres humanos son hijos de un mismo Padre, estaban echadas las bases espirituales para impulsar un desarrollo económico que hiciera realizables aquella idea de justicia de Sócrates y el mensaje de la doctrina predicada por Jesús.

Para ello, sólo faltaba que la inteligencia humana operara la revolución intelectual de descubrir las leyes de la materia, aprehendiendo la energía que ella contiene para aplicarla a la producción; faltaba además el descubrimiento de que esas leyes de la materia hicieran posible multiplicar el ritmo con que la naturaleza produce los alimentos y demás bienes necesarios al hombre. Este giro del pensamiento humano comenzó con el Renacimiento. Una síntesis esencial de este suceso podría expresarse afirmando que en el Renacimiento la inteligencia humana destina gran cantidad de energía al estudio de la naturaleza, de la física, pues las cualidades trascendentes de esa naturaleza (la metafísica), habían constituido la preocupación principal de la inteligencia huma-

<sup>8</sup> Messner, Johannes, *Economía de mercado*, Bilbao, 1968, p. 33.

na en el alto pensamiento griego y en la Edad Media, cuyos máximos exponentes fueron, respectivamente, Aristóteles y Santo Tomás de Aquino.

John Nef, en los *Fundamentos culturales de la civilización industrial*, ha estudiado exclusivamente los presupuestos intelectuales que hicieron posible la revolución industrial y Paul Mantoux, por su parte, en un libro todavía no superado: *La révolution industrielle aux XVIII<sup>e</sup> siècle* y Max Pietch, en el suyo: *Die industriell revolution*, han explicado las causas económicas que llevaron a la revolución industrial, en la segunda mitad del siglo XVIII.

No es objeto de este estudio explicar el origen y la evolución de ese hecho que hace época en la historia humana y a esos libros remitimos a quienes quieran encarar bajo ese aspecto nuestro tema.

A nosotros nos basta con definir este hecho. La revolución industrial consiste en utilizar las fuerzas contenidas en la naturaleza para aplicarlas a la producción de bienes humanos. Como dijimos, ello es posible en la medida en que la inteligencia humana descubre las leyes de la materia y las utiliza en el aumento de la productividad. La revolución industrial, es pues, en sus fundamentos, una revolución cultural.

El economista francés Jean Fourastié, en su libro: *Le grand espoir du xx<sup>e</sup> siècle* trae las estadísticas del aumento prodigioso que el maquinismo (suma de la revolución industrial) ha aportado a la humanidad. Durante milenios, el hombre con una hora de trabajo producía la misma cantidad de cosas; a partir de la revolución industrial crece incesante y fantásticamente la cantidad de cosas que el hombre produce con una hora de su trabajo. Este aumento del rendimiento del trabajo humano en una misma unidad de tiempo es lo que se llama aumento de la *productividad*. Este aumento de la productividad está por llegar a niveles insospechables con el aprovechamiento de la energía contenida en el átomo y con la automatización de las máquinas causada por la cibernética. Por tanto, se puede resumir la revolución industrial, todavía en curso, diciendo que ella significa el progreso incesante de la ciencia de la materia y su aplicación al au-

mento de la productividad del trabajo, como único medio de lograr que todos los miembros de la sociedad obtengan las condiciones de vida necesarias para desarrollarse plenamente, como seres racionales y espirituales.

§ 6. **POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA DE DESARROLLO.** — Ahora bien, en nuestro afán de una mayor elucidación sobre qué entendemos por política social, definiremos, sencillamente, la política social como la parte de la política que trata de distribuir con justicia los bienes destinados a satisfacer las necesidades humanas, de orden material y cultural, pero no sobre una política de distribución, sino de producción de bienes de consumo y de capital, creados mediante el aumento de la productividad del trabajo social. De aquí se infiere que el concepto de política social ha evolucionado, frente al desarrollo económico alcanzado en nuestro tiempo por el Estado moderno a causa del progreso técnico, operado a consecuencia de la revolución industrial. Esta nueva realidad ha venido a poner en evidencia la concepción ingenua de la política social mentada por aquellos que consideraban que la solución del problema social tenía que basarse en una política distribucionista de los bienes existentes, sin atender a su productividad y, de ahí que propugnaran muchas veces una legislación del trabajo, cuya aplicación no respondía a la realidad socioeconómica para la cual había sido sancionada, y en su consecuencia resultaba contraria a la solución del problema que se pretendía resolver<sup>9</sup>.

Durante el siglo pasado los movimientos reivindicatorios de justicia, es decir, tendientes a instaurar la justicia social, tenían un carácter ingenuo, meramente distribucionista. Se pensaba que distribuyendo los bienes de consumo con que contaba una comunidad, todos y cada uno de los miembros de ella obtendrían lo necesario. La idea del desarrollo económico desvaneció aquella ingenuidad, pues, evidentemente, si se transferían los bienes de consumo de los sectores elevados de la socie-

<sup>9</sup> Pérez, B., *Política social y legislación del trabajo*, en "Revista de Política Social", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, jul.-set. 1969.

dad a los sectores de escasos recursos, siendo aquellos bienes deficientes en proporción a los necesitados, en muy poco se elevaría el bajo nivel de vida de toda la población. Justamente, la revolución industrial mostraba que la humanidad entraba en un período en que se podría aumentar extraordinariamente la producción de bienes de consumo y de este modo estar en condiciones de que la distribución general lograra elevar notablemente el nivel general de vida de toda la población. El desarrollo económico crea, entonces, las condiciones materiales para hacer efectiva la justicia social.

Por eso nos parece lógico el planteamiento de que, sobre la base de una nueva realidad, la política social sea considerada como integrante de una política de desarrollo económico.

La parte de la política que trata de distribuir con justicia los bienes destinados al consumo humano se denomina *política social*. Su nombre puede prestarse a equívocos porque la política siempre es social, ya que persigue el bien total de todos los miembros de la sociedad. Pero este nombre obedece a una circunstancia histórica especial. El hecho de que sectores de la comunidad no gocen de los bienes necesarios para vivir decorosamente y de que ellos sean merecedores de esos bienes y el hecho de que esos sectores demanden la obtención de lo que necesitan, se llamó, a partir del siglo XIX, *cuestión social*<sup>10</sup>. Consecuentemente, la política cuyo objeto es resolver la llamada cuestión social, se denominó, por elipsis, política social. Es un hallazgo de los economistas del siglo XIX, hecho una noción común en nuestros días, que no hay solución a la cuestión social "sin desarrollo económico". Estamos, por consiguiente, ante otro aspecto de la política: la política del desarrollo económico. Entendiendo por política de desarrollo

<sup>10</sup> Para Messner la cuestión social fue sentida de modo preponderante como cuestión obrera; incluso en la noción de justicia social, que aparece en los años 1840 a 1850 casi simultáneamente en varios países, se revelan en un principio únicamente exigencias de justicia en la relación de trabajo industrial y la define "como la cuestión de las deficiencias del orden social de una sociedad por lo que respecta a su cometido de realizar el bien común, la cuestión de las causas y de los medios necesarios para su superación". Messner, *La cuestión social*, p. 20 y siguientes.

económico aquella que trata de ordenar todos los recursos naturales, humanos y financieros, a fin de obtener una producción de bienes suficientes para satisfacer las necesidades humanas y facilitar así, a todos los miembros de la comunidad, condiciones de vida dignas y decorosas, propias de nuestra civilización.

Para ello, lógicamente, en un plan político sobre desarrollo económico hay que comenzar por la explotación de los recursos básicos para fabricar medios de producción, p.ej.: producción de energía eléctrica aprovechando las caídas de agua; producción de materias primas de origen mineral, vegetal y animal, etcétera. La ordenación de los recursos humanos, atendiendo a la sanidad, educación e idoneidad técnica, vinculada con la producción<sup>11</sup>. Y finalmente, los recursos financieros, tratando de utilizar el ahorro social según planes de inversiones que obedezcan a las exigencias de un auténtico plan de desarrollo económico, destinado a modificar las estructuras socioeconómicas que no estén en concordancia con una política social integrante de la política de desarrollo económico<sup>12</sup>.

Por tanto, en su sentido social, productividad significa realizar una distribución equitativa y técnica del aumento de la producción de bienes tanto de consumo como de capital. De esta manera la distribución equitativa de las utilidades de una mayor producción permitirá abonar a los obreros salarios justos, y la distribución técnica organizada eficientemente al servicio del hombre, constituirá un factor de armonía social. Siendo así, evitar la injusticia es labor de los juristas, e incrementar la productividad es tarea de los técnicos y economistas.

Pues bien: sin aumento de la producción de bienes

<sup>11</sup> Al aludir a esa ordenación, nos referimos, lógicamente a la política social como integrante de la política del desarrollo, considerando al hombre como el factor principal del proceso y, en su consecuencia, la sanidad y educación del pueblo, no sólo son elementos exigidos por la justicia sino también requisitos o elementos *sine qua non* para que haya desarrollo económico. Porque el desarrollo económico exige un rendimiento pleno u óptima productividad del sector activo de la población y sin hombre sano y capacitado para la producción no puede haber alta productividad.

<sup>12</sup> Pérez, B., *Política social y legislación del trabajo*, en "Revista de Política Social", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, jul.-set. 1969.

no habrá justicia, ni paz social. Por eso nos permitimos recordar que la experiencia histórica ha demostrado que la justicia distributiva, sin una política de desarrollo económico, que tienda al aumento de la productividad de trabajo, conduce únicamente a la distribución de la miseria y la eficiencia de la organización técnica sin un sentido de justicia social, engendra, casi siempre, la explotación inhumana por parte de los que detentan el poder económico.

Por eso nosotros hemos venido sosteniendo, desde la cátedra universitaria, que la política social predominante en la doctrina durante el transcurso del siglo XIX y gran parte del presente, basada en un concepto distribucionista de la riqueza, sin atender al aumento de la producción de bienes, constituía una concepción ingenua, porque no lograba satisfacer las necesidades vitales de los miembros de la comunidad. De ahí, pues, que el progreso tecnológico no pueda dejar de lado sus efectos de alcances humanos, si realmente se considera una causa de adelanto de nuestra civilización y no quiere convertirse en el instrumento de un proceso de la explotación del hombre por el hombre. Consecuentemente, tanto en la actividad privada como en la obra de los gobernantes, la justicia social debe indicar los fines y la productividad los medios para lograr el establecimiento de una sociedad que asegure relaciones de convivencia más justas y más humanas<sup>13</sup>.

Todo esto se puede lograr mediante una política social que, aprovechando el progreso técnico, junto con las fuerzas contenidas en la naturaleza, se dedique a la producción de bienes humanos al servicio del hombre, para ser distribuidos con justicia, entre los miembros de la comunidad.

Esta política viene a desvirtuar, en la realidad de nuestro tiempo, aquella de signo liberal individualista en que los trabajadores intentaban oponerse al progreso tecnológico con la destrucción de las máquinas para evitar la desocupación, cuando, precisamente, es este acon-

<sup>13</sup> Pérez, Benito, *Orientación profesional y productividad, Sensus*, III-1 y siguientes.

tecimiento científico-técnico el que viene a liberarlos de la explotación inicua a que los tenía sometidos el régimen capitalista, al permitir la reducción de la jornada de trabajo y el aumento de los salarios.

Así, pues, en los oficios en que actuaba el progreso técnico, o aumentaba el rendimiento del trabajo, la reducción de la jornada de trabajo se ha podido lograr sin necesidad de contratar personal suplementario<sup>14</sup>.

Dentro de ese proceso de desarrollo armónico, la elevación constante de la productividad, propia de la era industrial, conduce al hombre a su liberación, porque al mismo tiempo que le suministra los bienes necesarios para que pueda vivir decorosamente, reduce la jornada de trabajo en la medida en que le hace factible disponer del ocio para cultivar su espíritu. De ahí que sostenga Pietch, con todo fundamento: "durante todo el período de la revolución industrial la elevación de la productividad (unida a otras causas) aportó la verdadera redención material del proletariado, pues sin ella no hubiera sido posible durante las cinco últimas generaciones la elevación de los salarios y la reducción de las horas de trabajo<sup>15</sup>.

De ahí que el cambio en la política social se opere a consecuencia del progreso técnico derivado de la revolución industrial, al hacer posible el aumento de la productividad de bienes de consumo humano, en la medida necesaria para satisfacer las exigencias de toda la población<sup>16</sup>.

Ahora bien, para lograr ese cambio, el objetivo de promoción social debe referirse a la consecuencia de un dinamismo socioeconómico que generalice las oportunidades de acceso personal a la enseñanza y a la formación humana y cultural y a las responsabilidades de gestión técnica, empresarial y social.

Para lo cual, los estudios de planeamiento exigen un análisis e interpretación de las infraestructuras educa-

<sup>14</sup> Fourastié, Jean, *Maquinismo y bienestar*, Barcelona, 1955, p. 229.

<sup>15</sup> Pietch, *Die industriell revolution*, p. 16.

<sup>16</sup> Mantoux, *La révolution industrielle aux XVIII<sup>e</sup> siècle*; Pasdermajian, H., *La segunda revolución industrial*, Madrid, 1960; Ashton, T. S., *La revolución industrial (1760-1830)*, México, 1961.

cionales del analfabetismo, del nivel de cultura social, de los mecanismos reales de acceso a la gestión técnica y directiva; comportamiento de grupos sociales en orden al acceso a la gestión social, sindical, política, etcétera.

Ya que su eficacia, verdaderamente operante, ha de manifestarse, sobre todo, en la creación de un orden jurídico y social que informe, en cierto modo, la vida económica toda<sup>17</sup>.

Por tanto, la ley para que se cumpla ese fin ha de establecer ciertos formalismos y sanciones apropiadas, impuestas por las exigencias de una justicia social y consagrar las instituciones que han de servir de marco a los diversos mecanismos económicos y sociales, en concordancia con una política de desarrollo económico en función y armonía de los intereses industriales y de los derechos sindicales, con el fin de asegurar la paz y realizar la justicia en las relaciones entre el capital y el trabajo, como elementos esenciales en el proceso de producción.

Medina Echavarría sostiene que la "teoría del desarrollo" postula —quíerese o no— una "teoría económica" distinta de la dominante, la cual no puede menos que ser dinámica al estar empapada de historicismo<sup>18</sup>.

De ahí el importante papel a que están llamados los educadores encargados de planificar una enseñanza encaminada a promover el desarrollo económico que conduzca a la transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales, constituyendo una nueva sociedad en la que todos los hombres gocen de los bienes de la civilización, sin distinción de razas, credos o ideologías.

Para planificar la enseñanza, los encargados de esa misión tendrán que estudiar científicamente las estructuras vigentes en la realidad social a la que va a aplicársela, a fin de adaptarla a las exigencias de una planificación que responda a los objetivos que se propone lograr una política sobre desarrollo económico.

Es, pues, evidente que si el desarrollo económico consiste en la incesante ampliación de sus medios pro-

<sup>17</sup> Dauphin-Meunier, A., *La doctrina económica de la Iglesia*, Valencia, 1958, p. 125.

<sup>18</sup> Medina Echavarría, José, *Filosofía, educación y desarrollo*, México, 1976, p. 52.

ductivos, tiene que ser el trabajo —intelectual, técnico o manual— la base de la sociedad que lo sustenta. Por tanto, la sociedad se irá transformando necesariamente en una sociedad industrial, en la que todos los miembros que se hallen en condiciones de trabajo deben prestar su colaboración. Esto es, todos están obligados a trabajar para todos. Es decir que la educación debe tender a constituir un tipo humano, para que predomine el *homo laborans*, agudamente estudiado por A. Arendt en su significación filosófica<sup>19</sup>.

De tal manera, a medida que el hombre se capacite, mediante una educación adecuada para el aumento de la productividad, ésta traerá aparejada, como consecuencia, la inversión continuada del excedente de una mayor riqueza, destinada a incrementar el proceso de desarrollo y al mismo tiempo propenderá a elevar el nivel de vida y de confort, al disponerse de una mayor cantidad de bienes de consumo. Esto es, que el aumento de la riqueza producida ofrezca la posibilidad de una mayor participación de ella a los miembros de la sociedad.

Indudablemente, por tanto, al planificar la educación en función de una política de desarrollo, debe tenerse necesariamente en cuenta la estructura social, pues no será lo mismo hacerlo para una sociedad industrial donde el nivel de vida de un gran sector de la población sea más o menos uniforme, que para una sociedad de las denominadas tradicionales o subdesarrolladas, donde la estratificación social, determinada por la distribución de los ingresos, se encuentre en la capa de individuos sometidos a una degradante miseria.

Con la difusión de la enseñanza técnica, mediante el esfuerzo del propio individuo, éste puede elevarse, llegando a formar parte de los grupos fundamentales para actuar dentro de un mismo plano de colaboración recíproca, sin jerarquía externa. La jerarquía es interna y se establece en virtud de la productividad, en reconocimiento al mérito de cada uno de los componentes del grupo. La organización de esos grupos se advierte, tanto en el sistema de estructura capitalista como en el comunista.

<sup>19</sup> Medina Echavarría, *Filosofía, educación y desarrollo*, p. 54.

Como es lógico presumir, el proceso de desarrollo económico se despliega a impulsos de una dinámica que, necesariamente, debe constituir una teoría económica capaz de explicar todas las variedades que componen el proceso total, en cada uno de los momentos de su ejecución. Esto es, la economía como desarrollo impone elaborar lo que hoy se denomina una teoría dinámica.

Uno de los aspectos no menos complicados del proceso del desarrollo económico, es su carácter ético en la estimativa de ciertos valores fundamentales<sup>20</sup>.

Claro está que el mecanismo del desarrollo económico gira en torno a una orientación racional de acuerdo con un fin, que es la expansión del sistema.

Pero lo que es innegable, de acuerdo con la experiencia histórica recogida, es el hecho de que el mecanismo del desarrollo económico ha producido una diferenciación en el denominado poder de compra, respecto del complejo de necesidades o apetencias a que antes se hallaba sujeto. La demanda efectiva, el poder de compra, ha estado siempre, por lo común, al nivel de ciertas necesidades primarias. Pero, en la medida en que el éxito del sistema permitió cubrir aquellas necesidades, el poder de compra quedó como liberado o desvinculado de la tradicional atadura. Esto es, se impuso por todas partes la creación incesante de nuevas necesidades, pode-

<sup>20</sup> Respecto del carácter ético, Goulet sostiene: "Existe para todos los hombres que actúan en favor del desarrollo, esta verdad común: es mejor desarrollar a los hombres que abandonarlos al subdesarrollo. Aunque lo interpreten de un modo distinto, todos están de acuerdo con este juicio de valor, que constituye de ese modo una base mínima que unifica las preocupaciones, proyectos, arbitrajes y decisiones de unos hombres cuyos conceptos son heterogéneos. A menos de aceptar la tesis de que el desarrollo es un valor superior al no desarrollo no sería posible interesarse al desarrollo. A ese mínimo obligatorio se añade cada vez más un cierto acuerdo sobre los bienes primordiales que necesita la humanidad subdesarrollada. Estos comprenden, en primer lugar, los valores de supervivencia, el mínimo vital de alimentación, una morada adecuada para protegerse contra la intemperie, la ayuda indispensable para la salud, etcétera... Además, en los diversos medios del desarrollo se discierne igualmente cierta convergencia respecto a las necesidades de dignidad, aquellas que debe disfrutar el hombre para llevar una vida digna" (Goulet, Denis, *Ética del desarrollo económico*, Barcelona, 1965, p. 18 y siguientes).

mos decir, de carácter secundario: p.ej., las de confort. En otros términos, para que el sistema pudiera continuar sin fricciones en el proceso indefinido de su expansión productiva, fue necesario provocar, paralelamente, la expansión indefinida de la demanda de bienes que el sistema debe continuar produciendo para poder subsistir como tal.

Ahora bien, en el proceso para satisfacer las aspiraciones del progreso humano, el desarrollo social debe marchar paralelo con el desarrollo económico, lo cual significa que, a medida que aumenta la productividad de bienes de consumo y de capital, se mejore, en la misma proporción, el nivel de vida de la población, lo cual implica que una parte del excedente de esa productividad tenga que aplicarse a la transformación de la estructura social para lograr condiciones más humanas de convivencia, aunque se retarde el crecimiento del proceso económico.

Por eso la planificación de un programa de desarrollo económico, exige una preparación educacional de la población destinataria de los bienes que hay que producir con la ejecución del plan, a fin de que se encuentre en condiciones de colaborar directa e indirectamente en el aprovechamiento y expansión de la capacidad productiva. Directamente, haciendo un uso adecuado a sus necesidades de los bienes de consumo, e indirectamente, economizando en la medida de sus posibilidades humanas, tratando de evitar gastos superfluos que disminuyan el ahorro privado, a fin de obtener un remanente mayor para invertir en el incremento del proceso de desarrollo, pues al transformarlos en bienes de capital, contribuyen asimismo a la capitalización del país.

Hay una conciencia ya formada de la relación fundamental que existe entre la educación, la economía y la estructura social<sup>21</sup>.

Como se puede apreciar, el desarrollo que se programa tiene que afirmarse y reafirmarse sobre una finalidad

<sup>21</sup> Medina Echavarría, *Filosofía, educación y desarrollo*, p. 107; *Sobre el desarrollo y su filosofía*, en "Revista de Occidente", n° 36 y 37, abr.-may. 1966; *Discurso sobre política y planeación*, México, 1972.

concientemente perseguida. Ésta posee una capacidad básica para orientar técnicamente la planeación del desarrollo y para instrumentar objetivos secundarios, medidas legales y técnicas de acción<sup>22</sup>.

El análisis empírico del proceso a desarrollar puede ser abarcado mediante conceptos globales, más aptos para orientar la labor de planeamiento. Puede ser también interpretado en función de conceptos de valor que permitan formular los objetivos estructurales hacia los cuales se quiere hacer tender el proceso de transformación de la sociedad.

Integración, movilidad y promoción social, constituyen esos objetivos estructurales, o estadios evolucionados, que se pretende alcanzar mediante la transformación socioeconómica planeada, y a cuya vista podrá encararse con coherencia técnica el sistema de opciones socioeconómicas. Cada uno de los objetivos estructurales está integrado por un conjunto de elementos económicos y tecnológicos, sociológicos y culturales, administrativos e institucionales, que pueden ser determinados mediante un sistema de indicadores.

La coherencia interna de la programación de los objetivos estructurales depende de variables económicas y sociales que sólo pueden ser estimadas mediante el análisis empírico.

Es indudable, pues, que los recursos destinados a producir los bienes de producción, son el resultado de una remanencia, porque la política económica tiene por finalidad primordial satisfacer las necesidades de toda índole de la población. Lo cual significa, por tanto, que la distribución entre los recursos sociales destinados al consumo y la utilización de los recursos destinados a la

<sup>22</sup> Los programas a adoptar en cada etapa requieren el estudio de las estructuras y de los procesos sociales. Debe encararse el estudio de estos problemas en una perspectiva sistemática que interese a la planeación del desarrollo, esto es, desde un punto de vista dinámico de los fenómenos sociales y de los objetivos de integración, movilidad y promoción social que se trata de alcanzar. La concepción del desarrollo debe responder necesariamente a un proceso indivisible, a la vez económico y social. Perroux, François, *La méthode de l'économie généralisée et l'économie de l'homme*, en "Cahiers ISEA", Paris, 1955. Papi, Giuseppe Ugo, *Theoria e politica dello sviluppo economico*, Milano, 1954, p. 48.

fabricación de bienes de producción, no es materia que rija la justicia, sino un cálculo de posibilidades. Pero en la medida en que los recursos destinados al consumo de la población sean más sobriamente utilizados; en la medida en que se eviten despilfarros en los sectores públicos y privados, más recursos restarán para utilizarlos en el desarrollo económico; más se acelerará el proceso de aumento de la producción, que es la base material del progreso social.

§ 7. *MUTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL.* — Como lo hemos expuesto (ver § 6), la política social, considerada uno de los fines esenciales del Estado moderno para dar solución al problema de la cuestión social, depende, en nuestra opinión, del desarrollo económico adoptado por la política económica con miras a satisfacer esa finalidad.

Ahora bien, nosotros no vamos a entrar a considerar qué planificación económica es más conveniente para un mayor aprovechamiento de la riqueza en aras de la política social, por no ser motivo de este trabajo.

El desarrollo económico puede obtenerse a través de una planeación de carácter indicativo o imperativo, pero nunca se lo podrá conseguir mediante un sistema económico de libre concurrencia. Este régimen económico ha sido hace mucho tiempo desestimado en los países civilizados, al ser desvirtuado por la exigencia ética de eliminar una distribución de la riqueza incompatible con la dignidad humana, pues la determinación del contenido, del alcance y de los límites del plan económico, debe nacer de la exigencia ética que impone que la economía esté al servicio de la dignidad humana<sup>23</sup>.

Claro está que en defensa del plan económico se pueden invocar una razón ética y una razón técnica, pero, en el fondo, para la solución del problema, ambos aspectos coinciden en una misma exigencia de justicia social.

En realidad, el motivo ético y el motivo técnico se confunden y, el juicio sobre el sistema se simplifica con

<sup>23</sup> Vito, *L'economia*, p. 130.

su fusión. De manera que se puede afirmar que entre varios sistemas económicos, será más eficiente el que mejor conduzca al bien común, esto es, a la realización de la justicia social, que aspira a asegurar a cada miembro de la colectividad una existencia digna de la persona humana<sup>24</sup>.

Habiendo, pues, demostrado la experiencia histórica que el sistema de competencia era incapaz de dar solución a los problemas sociales, se trató de poner en práctica un sistema de plan económico, en base a una programación que estuviese instrumentada en función de la justicia social.

Para ello fue necesario orientar una política social, tendiente a dar solución a todos los problemas anexos a la economía planificada, sin identificarse con un plan imperativo que propugna la supresión total del precio y del mercado y con instauración de la propiedad colectiva o de la gestión centralizada, sino que utilizara cuando fuera posible el precio y respetara la iniciativa particular y la propiedad privada, a la que debe señalar, empero, una directiva mediante un conjunto de normas indicativas.

Según Vito, programación no es lo mismo que planificación, pues ésta tiene siempre un significado global y puede definirse como "la actuación del Estado en la vida económica por medio de la utilización de las modernas técnicas cuantitativas, para modificar de modo orgánico los resultados del mercado y pasar de la intervención esporádica a la intervención orgánica y sistemática".

La cuestión de la modalidad de la realización del plan económico pasa así del plano técnico al plano ético, al que pertenecen los problemas más fundamentales de la ordenación económica y social<sup>25</sup>.

A no dudarlo, la planificación en cuanto técnica de dominación del futuro, exige una rigurosa disciplina, no dispensa de otras técnicas, implica una política y, sobre todo, parece destinada a incardinar el plan nacional en "la lucha mundial contra el hambre, la miseria y el sub-

<sup>24</sup> Vito, *L'economia*, p. 132.

<sup>25</sup> Vito, *L'economia*, p. 133.

desarrollo". Si se orienta debidamente constituye, además, un medio para introducir a los países en una vida económica renovada por cuanto la comunicación social supone. De ahí la misión coordinadora, impulsora y vigilante que corresponde al Estado y la labor conformadora a desarrollar por el hombre a través de la empresa, el sindicato y el orden profesional<sup>26</sup>.

Todo ello corrobora la presencia activa del sindicato, su reconocido papel en la sociedad, que responde, no sólo a necesidades permanentes, sino también a las nuevas exigencias planteadas por la actual situación; reclama, pues, que el sindicato pueda estar presente activa y sistemáticamente en todos los niveles, en todas las decisiones económicas y sociales, para determinar opciones coherentes con las exigencias del desarrollo económico y del progreso social del país, y para asegurarle la participación y la contribución de las fuerzas del trabajo<sup>27</sup>.

El Estado, frente a una nueva realidad socioeconómica, se ve obligado a unir en la obra de gobierno, el respeto a la dignidad de las personas con la firmeza en el mantenimiento de las condiciones y exigencias de la vida común, para lo cual ha de poner en equilibrio armónico la libertad, el orden y su función subsidiaria.

La política social indujo al Estado a plasmar en leyes los derechos individuales y los derechos colectivos compensadores —cuales son la huelga y la coalición, la libertad sindical y el marco estructural, donde el orden profesional puede instituirse mediante la interacción de los grupos de los sindicatos, y de las uniones profesionales, de los grupos políticos y demás— e incluso lo ha metido en terrenos donde, con anterioridad y coactivamente, no hubo intervención (salarios, comités de empresas, regulación de los convenios colectivos, etcétera)<sup>28</sup>.

Aunque hay que reconocer que lo que caracteriza la nueva orientación de la política social es menos el avance cuantitativo de las medidas de protección al trabaja-

<sup>26</sup> González Páramo, José Manuel, *La empresa y la política social*, Madrid, 1961, t. I, p. 378.

<sup>27</sup> Momigliano, Franco, *Sindacati, progresso tecnico, programmazione economica*, Torino, 1966, p. 58.

<sup>28</sup> González Páramo, *La empresa*, t. I, p. 374.

dor que el criterio nuevo que las inspira. La política social no se concibe ya como una actividad encaminada a curar males sociales y capaz de suministrar remedios a factores sociales (perjudiciales para los trabajadores) que se consideraban incurables; ni se concibe como un instrumento apropiado para apaciguar amenazas o para satisfacer las exigencias de los trabajadores organizados. Se la considera, en cambio, esencial e inalienable función del Estado (sin desconocer, empero, la esfera de actividad que corresponde a las asociaciones sindicales), encaminada a prevenir las causas de los trastornos sociales, pero que sobre todo actúa en beneficio de todos los trabajadores, a quienes pretende elevar física, social, económica y moralmente.

Paralelamente a la evolución de la política económica, que de las intervenciones ocasionales y discontinuas del sistema de competencia, ha pasado a la sistemática y continua acción de control de la economía, ha tenido efecto el desarrollo de la política social; ésta no se limita a la tutela del trabajador perjudicado por la conducta del empresario, sino que realiza un programa positivo de rescate del trabajador de la posición de inferioridad en que le había sumido la competencia del mercado de trabajo, y de elevación de su condición económica y social, a fin de que sea respetado y salvaguardado en él el valor del hombre como persona.

Es tarea de los estudiosos de cuestiones económicas y sociales, el darse cuenta del modo cómo se ha verificado el proceso de transformación de la política social e indagar de qué manera puede la ciencia dar su contribución a la renovación duradera y fecunda de la posición del trabajo en el sistema económico<sup>29</sup>.

En sentido amplio entendemos, con González Páramo, por política social, aquella actividad del Estado y de las comunidades intermedias de índole privada —familia, empresa, sindicato, etc.—, que pretenden realizar los fines sociales que han de llevar a la sociedad y al hombre a su plenitud y a la consecución óptima del bien común temporal personalizante. En cuanto política estatal

<sup>29</sup> Vito, *L'economia*, p. 147.

comprende la política social en sentido estricto, la política económica y la fiscal, y otra serie de políticas de larga enumeración<sup>30</sup>.

Para Legaz y Lacambra: "la política es social -para destacarse del campo más amplio de la política general- cuando la intención inmediata del que politiza, o sea, la política *ex parte operantis*, es precisamente la de dar remedio a un problema social, o lo que es lo mismo, remediar en alguno de sus aspectos la cuestión social"<sup>31</sup>. Catalá, por su parte, expresa: "nuestro punto inicial de partida coincidirá con Legaz en considerar la política social como parte integrante, pero diferenciada, de la política general. Esto dejará imbuida nuestra interpretación de las notas propias de toda política y entre ellas de su consideración conjunta y simultánea como ciencia y arte; en ella está la exigencia de los principios y el estilo y la habilidad en su aplicación, que desde Maquiavelo es contenido inexcusable de toda política. Su campo de aplicación, decididamente, no puede ser otro que la cuestión social. Es cuando ésta se identifica como problema, cuando la política social surge, no antes, aunque haya podido tener sus destellos previos. Coincidimos con Messner y con Legaz y Lacambra en que esta arquitectura nueva y distinta de la política nace del impulso de un 'para que'; éste no es otro que resolver, cuando se pueda, o paliar cuando no, el agudo problema de la cuestión social. Por tanto, habrá de actuar sobre la sociedad, para librarla de esta cuestión específica que, precisamente por serlo, llamamos social".

Concluye, sobre la base de los presupuestos reseñados, dando la definición de nuestro tema en los términos siguientes: "Política social es el sector de la política que estudia las cuestiones sociales y las vías y medios para resolverlas bajo los postulados de la justicia social"<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> González Páramo, *La empresa*, t. I, p. 48.

<sup>31</sup> Legaz y Lacambra, Luis, *Supuestos conceptuales de la política social*, en "Cuadernos de Política Social", Madrid, 1961. Pérez, B., *La política social en la legislación de Indias*, en "Cuaderno nº 10" del Instituto Platense de Cultura Hispánica, La Plata, 1976.

<sup>32</sup> Catalá, Marcelo, *Curso breve de sociología*, Madrid, 1968, p. 36; coincide en los fundamentos sobre política social con García Escudero,

Si concebimos la política social al modo de Leclercq como ciencia que debe ocuparse de las aplicaciones inmediatas de la filosofía social en un tiempo y en una sociedad determinados, tenemos que considerarla como ciencia normativa en orden a la actividad inmediata, en un contorno concreto, con miras a la acción en esa determinada sociedad. Si es ésta nuestra concepción, a la política social incumbe estudiar las circunstancias concretas de la sociedad existente y tratar de organizarla teniendo en cuenta los principios que la filosofía social le suministra, y aplicándola a unas condiciones de hecho que hoy, principalmente, suministra la sociología<sup>33</sup>.

La política social, en cuanto estudia la realidad concreta de la empresa, se ve obligada a buscar en la filosofía social los principios ciertos que han de regir su actuación, y a exigir de la sociología la exactitud de los hechos. La política social, valiéndose de las ciencias sociales las utiliza a todas para orientar a la sociedad. No sólo es ciencia, sino que es, además, arte, porque está sometida a la institución y al juicio prácticos. La sociología es la grandiosa sierva de todas las ciencias sociales. Mientras la filosofía social tantea el problema y lo encuadra dentro del saber total, la sociología da el enunciado y la política social resuelve *hic et nunc*.

Precisamente la inexistencia de la sociología ha hecho que autores eminentes llegaran en distintos siglos, por juzgar parcialmente los hechos que tenían ante sus ojos, a concepciones distintas sobre temas iguales, concepciones, por otra parte, inaplicables con frecuencia a los temas que la sociedad actual plantea. El juicio de oportunidad, si ha de ser más exacto que en épocas anteriores, ha de atenerse a los datos sociológicos<sup>34</sup>.

Como se infiere de todo lo anteriormente expuesto, la interrelación entre la política económica y la social es muy estrecha, al igual que la interdependencia de los fines políticos perseguidos.

---

José María, *Los principios de solidaridad y subsidiariedad como postulados de la política social*, Madrid, 1960.

<sup>33</sup> Leclercq, Jacques, *Du droit naturel à la sociologie*, Paris, 1960.

<sup>34</sup> González Páramo, *La empresa*, t. I, p. 388 y siguientes.

La política económica arbitra los medios para que se cumplan los fines propuestos por la política social, coincidiendo ambos muchas veces en la solución de los problemas sociales.

Así, por ejemplo, la política contra el paro consiste en el esfuerzo por obtener un aumento en el nivel de empleo. Y aumentar el nivel de empleo, hasta el punto de que sea el mayor posible (pleno empleo), implica ocupar las fuerzas de trabajo disponibles en el proceso de la producción. A corto plazo, es decir, cuando el equipo de capital se mantiene constante y la técnica no varía, el aumento de empleo representa un incremento de la producción conseguido por su vía normal. Por consiguiente, aumento del nivel del empleo y aumento de la producción son términos equivalentes. Si contemplamos el proceso desde el punto de vista del trabajo, veremos la elevación del empleo. Si la consideración parte del ángulo técnico, se observará el aumento de producción. Por consiguiente, el pleno empleo no es sino la posición del nivel de empleo, cuando el nivel de producción se encuentra en la mayor altura posible y la causa determinante de los movimientos del nivel de empleo son las oscilaciones de la actividad económica.

Un aumento del empleo que no repercuta en la producción, es un trabajo que no se traduce ni en bienes ni en servicios. Lo cual quiere decir que la política social pretende pleno empleo, porque así hace desaparecer el paro, y la política económica, al establecer como objetivo la máxima producción, llega también al pleno empleo, tratando de conseguir una finalidad económica. El pleno empleo tiene, pues, una doble naturaleza, económica y social<sup>35</sup>.

Por tanto, el aumento del nivel de vida obrero es, en realidad, la manifestación parcial de un fenómeno general de aumento de la productividad del trabajo y de la creciente acumulación de capital, que caracteriza al período en que se ha desarrollado el paralelismo de la política económica y la política social.

En conclusión, las nuevas perspectivas ponen de

<sup>35</sup> Torres, *Teoría de la política social*, p. 14 y siguientes.

manifiesto que sólo es posible mejorar las condiciones del trabajo asalariado y elevar el nivel de vida de la población, en base a un aumento de la productividad, de acuerdo con los adelantos de las ciencias naturales aplicadas al trabajo social. Es decir, el desarrollo económico da a la cuestión social, la adecuada solución, al aumentar la producción de bienes modernos a un nivel suficiente, para que cada uno de los miembros de la sociedad goce de ellos en la medida de sus necesidades vitales.