

Revista de Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

DIRECTORES

Enrique Forn

Por la Facultad

Vicente García González

Por el Centro de Estudiantes

Jacobo Wainer

Por el Colegio de Graduados

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Egidio C. Trevisán

Silvio Pascale

Por la Facultad

J. Domingo Mestorino

Por el Centro de Estudiantes

Esteban Balay

Por el Colegio de Graduados

AÑO XXIII

ABRIL DE 1935

SERIE II, N° 165

DIRECCION Y ADMINISTRACION

CALLE CHARCAS 1835

BUENOS AIRES

N. 10

N. 144

de Agostino Lanzillo

El Estado como factor de producción (*)

I. La economía financiera y su insuficiencia para los fines de nuestra indagación. — II. Indagación sobre los caracteres diferenciales entre la actividad económica tradicional del Estado y las nuevas funciones dinámicas del Estado moderno. — III. Si no conviene precisar la función del Estado como factor de producción. Planteamiento teórico del problema. — IV. Análisis del concepto y su valor sistemática. v. Definición de los seis aspectos de la acción económica del Estado. — VI. Atribuciones del Estado con respecto a la moneda. — VII. Modificaciones que el Estado introduce en la distribución de la riqueza con finalidades extra económicas. — VIII. La quinta categoría: La política económica. — IX. El Estado como inserción de voluntad en la actividad económica espontánea.

I. LA ECONOMÍA FINANCIERA Y SU INSUFICIENCIA PARA LOS FINES QUE NOS PROPONEMOS

Es cosa sabida, porque es objeto de una rama particular de la ciencia denominada "economía financiera", que el Estado realiza una actividad productiva particular, destinada a satisfacer necesidades colectivas. Esta actividad económica nace de la conveniencia de atender determinadas necesidades de naturaleza colectiva, con servicios o cosas producidos por el Estado, mas bien que por la actividad económica privada. La indagación sobre la naturaleza y extensión de tales necesidades colectivas ha sido hecha con amplitud y pleno éxito por

(*) Traducido de *Rivista Bancaria*, año XV, N° 5, pág. 299, por PALMIRO C. BARUTTA.

muchos autores, y es perfecta.⁽¹⁾ Es notorio que históricamente la necesidad colectiva que primero se impone y que posiblemente —según algún autor— es causa del surgimiento de los Estados,⁽²⁾ es aquella de la defensa de los bienes contra los enemigos interiores a la cual sigue la de la defensa de las personas y la de la defensa contra los enemigos exteriores.

La esfera de las necesidades colectivas que el Estado abarca se va haciendo cada vez más amplia y tiende siempre a extenderse, “justamente porque, con la intensificación de la vida social, aumentan las causas de los roces y se hace siempre más fácil y más frecuente el contraste de intereses entre los coasociados.

La actividad del Estado, entonces, no se limita ya a la defensa de las personas y de los bienes, sino que puede llegar a todas las partes donde existan intereses contrapuestos, que convenga conciliar o hacer coexistir”.⁽³⁾

La economía financiera o ciencia de la finanza considera el problema desde este punto de vista, indudablemente muy importante.

El Estado es considerado como sujeto, o agente, como la persona jurídica, o el órgano jurídico “que una vez actúa por si mismo, otra vez representa, y en todos los casos, obra por cuenta de la colectividad”. (De Viti De Marco). Un criterio económico de división del trabajo preside la distinción entre empresa pública y empresa privada. El Estado es considerado como una hacienda, especializada en la producción de una serie de bienes que sirven para satisfacer necesidades determinadas.

Esta concepción es verdadera y científicamente aceptable, pero no es completa. Contempla la actividad financiera del Estado en cuanto productor de servicios, pero no tiene en cuenta que el Estado moderno no termina su misión en la producción de determinados servicios públicos, sino que tiene una serie de funciones muy variadas y complejas que obran y se reflejan en la actividad económica privada.

(1) DE VITI DE MARCO: *Principii di Economia Finanziaria*. Ed. G. Einaudi, Torino, 1934.

(2) Conocido es el pasaje del *De Officiis* de CICERÓN: “Hanc enim ob causam maxime, ut sua tuerentur, respublicae civitates que constitutae sunt”. (Lib. II).

(3) DE VITI DE MARCO: op. cit., pág. 10.

Estudiar y precisar la esfera completa de influencia del Estado en la vida económica, definir la interdependencia entre actividad económica estadual y actividad económica privada, es tarea de la ciencia económica. Al considerar la función del Estado no se puede prescindir, naturalmente, del aporte de la ciencia de las finanzas que ha alcanzado verdades científicamente definitivas, que son la base de toda averiguación ulterior.

II. INDAGACIÓN SOBRE LOS CARACTERES DIFERENCIALES ENTRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA TRADICIONAL DEL ESTADO Y LAS NUEVAS FUNCIONES DINÁMICAS DEL ESTADO MODERNO

¿Cuál es el punto de separación entre economía financiera y economía general? Esta pregunta es necesaria cuando se desea comprender la importancia económica del Estado, por cuanto al poderla contestar se definirá de manera precisa la función del Estado como elemento productor de la riqueza. La utilidad de precisar este punto es evidente.

Una primera aproximación puede tenerse considerando que la economía financiera tiende a la satisfacción de necesidades colectivas *directas*, mientras que la actividad estatal, en cuanto obra como instrumento de riqueza, tiende a la satisfacción de necesidades *indirectas*. Por ejemplo, cuando el Estado cuida la vialidad o provee a la instrucción de las masas, cumple una función que satisface directamente una necesidad colectiva. Es distinto cuando subvenciona una línea aérea, no por la finalidad económica del servicio, sino para favorecer el desarrollo del tráfico aéreo, familiarizando, con el atractivo del bajo precio, el uso de los aparatos de vuelo.

La diferencia entre las dos actividades es de grado y medida. En el fondo todo ayuda a la vida económica,⁽⁴⁾ pero teóricamente hay diferencia entre el Estado que obra en sustitución de una actividad económica privada, y el Estado co-

(4) En tal sentido BASTABLE: *Public Finance*, pág. 102: "In
"one sense all state expenditure may be said to be for the benefit
"of industry. The armies and navies of modern States are produc-
"tive of the security needed for the full development of industrial
"effort. The administration of justice and the maintenance of an
"efficient police have the same effect. A great deal of administrative
"supervision has, or is supposed to have, considerable influence in
"increasing production. One of the strongest pleas for aid to educa-

mo coeficiente necesario, junto con los otros, en la actividad productiva general.

La aproximación a la verdad es mayor, cuando se considera que en el primer caso el Estado aparece como un sujeto económico al servicio de la producción y en el segundo caso como un elemento necesario para la coordinación racional de los factores de producción. En el primer caso el Estado es una fuerza productiva que se debe considerar como las otras fuerzas (capital, población, territorio, organización) que se combinan en la estática económica; en el segundo caso el Estado es potencia dinámica, es un elemento que se impone en el desarrollo económico. En el primer caso la actividad del Estado está limitada por las normas de las leyes financieras (derecho positivo); en el segundo caso el Estado es creador de combinaciones económicas.⁽⁵⁾

Los caracteres diferenciales entre la actividad financiera del Estado moderno y su actividad como propulsor de la producción son particularmente claros, especialmente por la mencionada diferencia entre el contenido estático de la economía financiera y el valor dinámico de la acción económica general del Estado. La actividad financiera es actividad productiva normal: el Estado extrae del rédito nacional una cuota y presta en cambio determinados servicios que por su naturaleza especial se presume pueden ser satisfechos mejor por el ente jurídico central. En su razón de ser, el Estado es, en esta función, un productor como los otros, ya que ni su misma naturaleza ha cambiado por el atributo de soberanía que siempre acompaña los actos del Estado.

Bien distinta es la finalidad, la extensión y por conse-

“tion is based on its economics value, and writers of the School of Hume would regard the inculcation of honesty and frugality as the most useful function of the clergy. So close is the consensus of social phenomena, that there is no part of public expenditure that may not aid the progress of economic production.”

(5) Parece exacto cuanto dice BRUGUIER, pues la ciencia de la finanza es un capítulo de una más general teoría económica del Estado. No comparto, en cambio —al menos en el estado presente de la experiencia—, la idea de Bruguier de que se pueda fijar, a través del examen sistemático de los hechos y de los casos, un principio unitario del intervntismo de los Estados en la actividad económica. Bruguier vuelve sobre dicho argumento en diversos estudios, especialmente en *A propósito d'interventi statali*, extraído del *Archivio di Studi Corporativi*, año IV, fasc. 3, pág. 18.

cuencia la esencia de la acción del Estado, cuando —en la época contemporánea— éste utiliza los impuestos y tributos, además que para sus fines tradicionales, para otros fines más amplios, como ser: para obrar sobre la distribución de la riqueza, para dar principio a determinadas actividades productivas y para preparar los programas del desarrollo económico futuro de la Nación.

Se considera por último un dato que caracteriza la diferencia entre los dos aspectos de la actividad del Estado: cuando se trata del primer caso, intervención del Estado en la economía según las razones y en los límites de la economía financiera tradicional; el dato financiero *es aquel que es*.

El peso de los impuestos sobre una empresa es una cantidad dada y determinada; el costo de los servicios públicos es —en límites dados de tiempo y de circunstancias— una cantidad determinada y más en general la incidencia de los impuestos sobre la vida económica de un país está también precisada. El elemento fiscal entra en las demás fuerzas componentes del equilibrio estático y obra en correlación con todas las otras fuerzas.

Bien diversamente puede manifestarse la acción del Estado en el campo que en nuestros tiempos va siempre ampliándose, de fuerza directriz de la vida económica. La acción del Estado es aquí una incógnita que puede obrar en los modos más diversos y también opuestos, determinando consecuencias igualmente diversas. La eficiencia de esta acción estatal es muy profunda y puede determinar equilibrios nuevos, con máximos de utilidad colectiva para la masa, radicalmente diversos y también antitéticos entre sí.

III. SI NO CONVIENE PRECISAR LA FUNCIÓN DEL ESTADO COMO FACTOR DE PRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO TEÓRICO DEL PROBLEMA

Los economistas de la escuela clásica no han ignorado el problema del Estado, pero lo han considerado ciertamente menos importante de lo que era, porque en la época pasada no se había presentado a la meditación de los teóricos una compleja fenomenología de las intervenciones estatales como la que ha ofrecido a nosotros la experiencia histórica de los últimos decenios. La estructura económica que hoy puede ser estudiada por nosotros, es bien distinta de la que el siglo XIX presentaba a los eminentes creadores de nuestra

ciencia.⁽⁶⁾ De allí que la crítica económica actual es vivaz para indagar y precisar científicamente el valor de los hechos que en el mundo moderno se verifican.

Para llegar a un esclarecimiento de esta cuestión, muchos autores parten del fenómeno del intervencionismo estatal para tratar de fijar a través de la casuística, la norma de la acción del Estado. La literatura económica contemporánea, europea y americana, ha contribuído grandemente a esta investigación a lo largo del camino que va de Pigou a Keynes y de Clark a Cassel. A menudo la intervención del Estado está inspirada en la práctica por la necesidad política de corregir las consecuencias de la libre concurrencia imperfecta, y de allí, el esfuerzo de los teóricos para identificar el intervencionismo de los Estados con la necesidad y conveniencia de corregir la concurrencia en sus excesos y en sus errores.

Me parece, sin embargo, que el camino elegido no es el mejor; el intervencionismo del Estado no es causado siempre por las aberraciones (nos sometemos pues a la moda del tiempo frente a la más grande energía creadora de la Historia Humana) de la concurrencia. El intervencionismo del Estado —por ejemplo— es a menudo ejercido por los gobiernos para impedir los efectos profilácticos de la concurrencia. Otra vez el Estado interviene para modificar el curso de la actividad económica deformando el sentido de la fuerza espontánea de las cosas. Se tiene, aquí, el ejercicio de voluntad de parte del Estado.

De la diagnosis de los hechos y de los fenómenos conexos a la acción económica del Estado, otras tendencias nos traen la convicción de que la fase actual es intermediaria para

(6) Bajo este aspecto es ridículo en alto grado el tono de suficiencia que algunos pseudo-economistas, propugnadores de un pseudo-corporativismo apocalíptico, emplean con respecto a los más grandes autores de la escuela clásica, responsabilizándolos de haber olvidado el "Estado" y de no haber ilustrado suficientemente el intervencionismo económico. Tales, ignorantes del carácter metodológico de la economía, no saben que el objeto de la ciencia no es dar normas sobre el obrar y de allí que no sirve para recomendar e indicar la elección de un sistema económico u otro. Solamente tiene el deber de estudiar objetivamente los hechos y establecer los nexos causales entre ellos para explicarlos en su origen y en sus consecuencias.

De donde resulta que no podían los economistas clásicos preocuparse de la eficiencia económica del Estado cuando tal eficiencia no se había revelado.

preparar la victoria de una fórmula socialista. La abolición de la propiedad privada está implícita en esta corriente teórica, que tiene un valor científico limitado, sea por los hombres que la forman, o por la falta de control realístico en el contenido.

Es fácil, verdaderamente, observar que la experiencia rusa ha dado la certeza de la imposibilidad para un país moderno, de población densa, con curva de gustos al infinito y con progreso técnico incesante, de abolir totalmente la iniciativa privada.

A quien escribe le parece que científicamente conviene prescindir de cualquier anticipación sobre el futuro, así como de dar demasiado valor a los hechos que tenemos bajo los ojos. Conviene limitarse a definir la posición teórica del Estado en la actividad económica, independientemente del número y de la calidad de las intervenciones reales, e independientemente sobre todo de la pretensión de deducir de estas intervenciones, una norma para el porvenir económico del mundo.⁽⁷⁾

Sostengo que puede llegarse a un primer objetivo, bien que puramente intermediario, considerando de un modo sis-

(7) Por ejemplo, BRUGUIER, que sin embargo es un economista que sabe lo que quiere y que no debe confundirse con los charlatanes, está equivocado cuando dice: "La crisis económica actual nos conduce hacia nuevas formas de intervención. Con la moneda regulada, la estabilización del nivel de los precios, la fijación de los salarios y de las horas de trabajo, la determinación de áreas de cultivo, la construcción de consorcios y de combinaciones industriales, etc., el Estado tiende a tomar en sus manos, decidida y sistemáticamente, la dirección de la vida económica; por eso se habla en muchas partes de una economía controlada y programada". (*A propósito d'interventi statali*, pág. 1, ya citado). Omíto expresamente los objetivos que Bruguiet, sea solamente a manera de ejemplificación, asigna al Estado, y que constituyen grandes fracasos. ¿Cuál comedia es más triste que la experiencia de la moneda regulada? ¿Qué fracasos más clamorosos que los de la "estabilización del nivel de los precios", de las "Combinaciones industriales" (con el propósito de salvación), qué errores más graves que la determinación de las áreas de cultivo?

Si con la intervención del Estado se quiere volver a experiencias similares antiguas sepultadas desde hace decenios, y cubiertas de piadoso polvo, la discusión es inútil. La economía corporativa es cosa muy distinta y mucho más difícil.

temático al Estado como *factor de producción* de la riqueza y precisando los diversos aspectos de esta función suya.⁽⁸⁾

IV. ANÁLISIS DEL CONCEPTO Y SU VALOR SISTEMÁTICO

La organización racional de los factores de producción con el objeto de crear un máximo de riqueza, se verifica en un ambiente histórico determinado que los economistas llaman de *economía de cambio*. También es cierto que ninguna economía de cambio puede subsistir y desarrollarse sin el Estado. El intercambio obtiene de la existencia ordenada del Estado premisas de seguridad nacional y jurídica, encuentra en la protección del Estado el orden técnico, económico y jurídico. Son estas las actividades tradicionales del Estado, junto a las cuales existen otras, algunas esenciales al *desarrollo de la economía de cambio*, otras no necesarias, pero en el hecho existentes. En primera línea está la moneda. El control del Estado sobre la moneda es importantísimo y constituye una premisa técnica y económica que no puede separarse de la existencia del Estado. El Estado interviene, finalmente en el desarrollo económico general con la adopción de una política económica.

¿Puede contestarse que una fuerza que impone el orden jurídico, controla el medio de los cambios y crea el programa de la política económica no sea un "factor de producción"?

Es un factor típico de producción porque obliga a los

(8) En el año 1930, en una brillante polémica entre RODOLFO BENINI y LUIGI EINAUDI, el Prof. Benini, dijo que la escasa importancia dada por los economistas al ordenamiento corporativo "proviene de la repugnancia que sienten no pocos economistas para acoger en sus preámbulos científicos el concepto del Estado como factor de producción". El Prof. Benini continúa aclarando que en el proceso de la riqueza, siendo la resultante de dos grupos de fuerzas, la actividad individual y la actividad del Estado, es menester que el economista estudie las dos fuerzas componentes y no una sola. Replicando a EINAUDI, distingue entre *Estado productor y Estado factor de producción*, y entre estos y el Estado como *factor de cohesión*, entendiéndolo con esta expresión referirse a la actividad social del Estado para dirimir los contrastes y dar una base de equidad a la producción. (En la revista *Nuovi Studi di diritto, economia e politica*, 1930, pág. 45 y 315). EINAUDI, pág. 302: "*Se esista, storicamente, la pretesa repugnanza degli economisti verso il concetto dello Stato produttore*".

otros factores a orientarse y agruparse en correlación al mismo y actúa sobre las combinaciones para favorecerlas o impedir las, para hacerlas surgir o desaparecer. La empresa moderna, en suma, no surge solamente como enseña la economía clásica, por el combinarse de los tres factores tradicionales bajo la dirección del empresario, sino también por efecto de un determinado sistema monetario, de una mayor o menor certeza jurídica y en relación a una determinada voluntad de política económica.

Puede considerarse entonces que el Estado es el elemento integrador de la figura del empresario, o sea una fuerza preexistente a la empresa, que actúa sobre el empresario para hacerlo obrar en base a determinadas premisas.

La producción se desenvuelve uniformándose con las necesidades que del Estado derivan, por cuya razón está fuertemente condicionada a la voluntad del Estado, de la misma manera que está condicionada a la cantidad de capital, al nivel de los salarios y a la concurrencia mundial de los precios.

Calificar al Estado como factor de producción responde por consiguiente a una sana concepción de la ciencia y es el reconocimiento de una realidad. La experiencia de los últimos años ha esclarecido y perfeccionado la función estatal poniendo en evidencia, en forma definitiva, su influencia permanente y necesaria por lo que toca a la creación de la riqueza. Y se puede llegar también a la conclusión de que el Estado debe considerarse, como el tiempo, una *variable independiente* de la voluntad del empresario.

Esta conclusión tiene un valor sistemático y crítico: coloca en forma coherente cualquier controversia acerca de la oportunidad de la acción del Estado en la economía, aclara el contenido de las relaciones existentes entre actividad económica pública y actividad económica privada, y pone finalmente sobre un terreno de discusión fecunda la debatida cuestión de la eficiencia de la voluntad humana sobre el curso de las leyes naturales de la economía.

V. DEFINICIÓN DE LOS SEIS ASPECTOS DE LA ACCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

Explicemos más detalladamente los aspectos de la función del Estado en sus relaciones con la actividad productiva, teniendo en cuenta todas las atribuciones del Estado, que

aunque no sean peculiar y directamente económicas, son suficientes para determinar efectos económicos.

La participación del Estado se ejerce y da cumplimiento a través de seis formas o modos:

- 1) Creación de seguridad (ejercicio de la fuerza a los confines del territorio).
- 2) Derecho (orden, justicia, contratos);
- 3) Moneda (base de la economía de cambio);
- 4) Gastos generales para servicios públicos (economía financiera);
- 5) Modificación de la distribución de la riqueza (finalidades sociales o morales);
- 6) Política económica.

Sobre el *primero y segundo* género de participación no hay nada nuevo que decir, porque se trata de las atribuciones fundamentales del Estado, como instrumento de defensa del territorio nacional y como fuente del derecho positivo en todas sus formas, sobre las cuales se ha agotado la indagación teórica y hay un acuerdo completo entre los economistas y los juristas.

Considero inútil extenderme sobre la esencia del *cuarto* género de actividad complementaria del Estado: *gastos generales* (o gastos constantes) que son atribuidos al Estado como productor de servicios públicos, porque también este *genus* forma parte de la economía financiera y constituye antes bien la parte central de ésta. Alguien podría observar que el cuarto género habría podido ser englobado con el primero y el segundo. En rigor, la seguridad, la administración de justicia y el orden público, son servicios públicos y de allí podrían comprenderse en los gastos generales, en la misma forma que la vialidad, que la protección de los jardines públicos, que el servicio postal, etc. He querido, sin embargo, dividir las tres categorías por una razón de claridad lógica y de comprensión. Es indudablemente más claro diferenciar las formas fundamentales de la actividad estatal (defensa y derecho) de las que son sostenidas en forma pública, solamente por una razón de prudencia o de oportunidad. Es indudable que la defensa armada de la Nación y el poder de hacer las leyes derivan de la soberanía del Estado, en cuanto dan nacimiento a funciones inherentes a tal autarquía del Estado, con exclusión de todo criterio de retribución económica. Los gastos públicos para los servicios públicos no están necesariamente uni-

dos el concepto de la soberanía del Estado. En rigor el Estado puede ceder a la actividad económica privada el servicio postal o los ferrocarriles, puede dar en adjudicación la limpieza de las calles, si ello significa mejoramiento de los servicios y menor costo. No puede, en cambio, pensarse que el Estado delegue a otros la defensa exterior, o el uso de la fuerza o la facultad de hacer las leyes.

Algunas consideraciones deben hacerse sobre la extensión del concepto de gastos generales. Se comprenden, en efecto, en ellos todas las causas de gastos que el Estado destina para la preparación común del ciudadano y al mantenimiento militar general de la Nación, tales como la educación de la juventud, la vida científica y universitaria, los gastos de representación diplomática, la organización comercial (volantes, boletines de informaciones, etc.), los institutos modelos de producción experimental, los premios a los inventores, los gastos para ferias y exposiciones, las subvenciones a las líneas de navegación, o al naciente tráfico aéreo, los gastos de estadística, de censos económicos, aquellos para la formación de los índices de la vida económica y los gastos en favor del movimiento turístico. Pueden todavía enumerarse todos los gastos que tiendan a dar normalidad al mercado: mantenimiento de las Bolsas, de los Mercados especiales, de los Consejos Provinciales de Economía; gastos para establecer y proteger el sistema de pesas y medidas, para organizar la tutela de la lealtad de comercio y del desenvolvimiento proficuo de la economía nacional. No se olvida tampoco los gastos que el Estado destina al mejoramiento de la raza, al desarrollo demográfico, a la lucha por la higiene, para extirpar enfermedades contagiosas, para combatir las formas morbosas de naturaleza social: tuberculosis, tracoma, lepra, etc.

Esta clasificación tiene un valor ejemplificativo pues todos los días se presentan nuevas necesidades de naturaleza colectiva o se extinguen otras ya existentes. La acción del Estado está siempre dirigida a crear el ambiente jurídico, económico y social en el cual deberá obrar la iniciativa privada del empresario individual.

La clase de hechos y necesidades que comprende esta categoría —que sin embargo es muy vasta— es fácilmente definible en su variedad, porque en todos ellos se revela una característica homogénea.

VI. ATRIBUCIONES DEL ESTADO CON RESPECTO A LA MONEDA

Al considerar el Estado como factor de producción se necesita tener presente la actividad que el Estado ejerce en el proceso económico por medio del poder de emitir moneda, del control sobre los Institutos de Emisión, y de la facultad de cambiar el valor unitario del término común de los cambios.

La influencia que deriva del gobierno de la moneda en el desenvolvimiento de la vida económica es, como todos saben, muy grande. La importancia de la moneda en la *economía de cambio* puede considerarse igual, si no mayor, de la que deriva de una determinada norma de política económica.

El aspecto típico del fenómeno monetario está dado por la necesidad, ahora reconocida históricamente por todo el pueblo, de que la moneda esté bajo el control directo del Estado.

En el Estado la función de *factor de producción*, en orden a la moneda, es perfecta, por cuanto el vínculo de necesidad es cierto. La moneda es un componente de la actividad productiva por ser la medida de los valores y constituir por lo tanto un elemento de seguridad o de inseguridad para el empresario, en las previsiones que éste hace, ya sea en la fase preliminar de combinación de los factores, en la de producción o en la de venta. En la medida en que la dinámica económica está dominada por el factor monetario, puede decirse que la dinámica misma está dominada por la voluntad del Estado.

Se observa, además, que el instrumento más directo, eficaz e inmediato que un Estado tiene a su disposición para obrar sobre el desenvolvimiento económico es justamente la moneda. Instrumento éste que puede ser utilizado en los diversos modos en que la historia económica, antigua y moderna, ha descripto abundantemente. Junto a la estabilidad del medio monetario, con las formas alteradas de la inflación o deflación, se encuentra el gobierno normal de la moneda, por medio de la tasa de descuento, cuyo nivel oficial obra sobre todos los precios. La política del Tesoro, con la acción de vigilancia sobre los Bancos y con el aumento o la reducción del redescuento, tiene un efecto directo sobre la política industrial y sobre la actividad bancaria.

Podría observar alguno que la dirección de la moneda está confiada al Estado al mismo título que cualquier otro

servicio público. Es una necesidad colectiva tener un instrumento de los cambios y es una garantía para todos que tal necesidad sea satisfecha con honestidad y diligencia. La función del Estado aparece por lo tanto oportuna, pero no es una función distinta en su esencia de las otras que el Estado cumple.

Esta objeción sería fundada si en el hecho la política monetaria de un Estado moderno estuviera limitada al precepto teórico de la escuela clásica, con un régimen áureo perfecto, con libre emigración del oro y libre formación de los precios en el mercado internacional. Sabemos, en cambio, que los Estados han sido llevados a la necesidad política, y también por sus propios errores, a obrar muy directamente en el campo monetario, utilizando el inmenso poder que del control de la moneda se deriva, para alcanzar finalidades de política económica, internacional o nacional, o de categoría.

Si tal es la lección de los hechos, el economista debe aceptarla y tenerla en cuenta para considerar cuales pueden ser sus consecuencias. De allí se deduce que es conveniente superar toda reserva y considerar la actividad monetaria como un aspecto de la actividad económica que el Estado desenvuelve como instrumento de la riqueza.

VII. MODIFICACIONES QUE EL ESTADO INTRODUCE EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA CON FINALIDADES EXTRA ECONÓMICAS

Un aspecto no menos importante de la actividad económica del Estado está en las alteraciones del equilibrio económico que determina con su acción impuesta con finalidades sociales, políticas, humanas, etc. y siempre y como quiera que sea, extra económicas.

Esta categoría de hechos es numerosísima y variable según el momento histórico y el pensamiento político-social de la clase dirigente de cualquier país.

En ella se comprenden muchos de los actos económicos que constituyen el así llamado *interventismo del Estado* en la economía. Es mi pensamiento que conviene distinguir estas formas episódicas de intervención, de las más comprensivas formas de *política económica*, y he creado con esa intención otra categoría para incluir los actos de gobierno que implican un programa de política económica.

Aquí me parece deben ser incluidos los casos muy frecuentes de intervenciones del Estado para modificar la distri-

bución de la riqueza en vista de un criterio de equidad social, o para dar las garantías de mayor seguridad al rédito de determinada categoría social, o para disciplinar fenómenos económicos alarmantes (la emigración, el trabajo de los menores, la duración de la jornada de trabajo, el seguro social contra la invalidez, la vejez, la protección de la maternidad, las leyes contra la vagancia, etc.).

La tipicidad de tales prevenciones puede encontrarse en que son todas tendientes a modificar el equilibrio económico obrando sobre el rédito y sobre su distribución y en que son inspiradas por una razón política de justicia social. Me parece feliz la expresión de Benini que califica tales actos del Estado como actos de cohesión,⁽⁹⁾ en cuanto tienden a resolver y eliminar los contrastes entre las diversas categorías sociales.

También ha examinado los complejos de las causas que hacen necesaria la intervención de los Estados. No puede crearse otra cosa que una casuística, porque son ilimitadas e imprevisibles así como también inorgánicas las hipótesis en las cuales el fenómeno económico, complicándose con fenómenos de naturaleza sociológica o política hace conveniente la intervención del Estado.⁽¹⁰⁾

Esta categoría de hechos es de notable importancia por la gravedad de las consecuencias económicas que es capaz de determinar, como lo comprende quien sepa la conexión e interdependencia existente entre los precios y los costos, los réditos y los salarios, y el ahorro y los consumos. El intervencionismo estatal con fines sociales tiene, sin embargo, un lado

(9) BENINI: "Coesione e solidarietà", en *Nuovi Studi*, ya citado, pág. 316. Verdaderamente BENINI distingue entre *Estado factor de cohesión* y *Estado factor de producción*. No me parece necesaria esta sutil distinción: es cierto por otra parte, que lo que el Estado hace por motivos de cohesión, influye sobre el proceso económico y por eso condiciona la actividad productiva y altera la posibilidad de composición de los otros factores. Por ello me parece más lógico incluir los *hechos de cohesión* en la teoría económica del Estado que aquí estoy esbozando.

(10) En *Studi di Economia Applicata* (Cedam. Ed. 1933) en la tercera parte: "Teoria dell'intervento dello Stato". Debo decir, sin embargo, que hoy aquel estudio me parece incompleto y poco satisfactorio. La concepción plena del *Estado factor de producción* que intento esbozar en este ensayo, es más comprensiva porque contempla y agota todas las hipótesis de la acción del Estado a cualquier título.

económicamente activo y está en el constituir una especie de seguro del sistema económico contra las perturbaciones sociales que pueden derivar de la excesiva brutalidad de las leyes económicas del régimen capitalista de libre iniciativa privada. Bajo este perfil puede pensarse que los gastos hechos por la categoría *quinta* de nuestra clasificación disminuyen los gastos de las categorías primera y segunda (seguridad y derecho).

VIII. SEXTA CATEGORÍA: LA POLÍTICA ECONÓMICA

No hay duda que esta categoría es la más difícil de ser definida, analizada y estructurada pues es la que despierta las mayores preocupaciones teóricas por cuanto amenaza el sistema de las leyes económicas en orden a la iniciativa privada.

¿Cuáles son los límites de esta política económica? La cuestión pone bajo nuestra vista la revolución rusa que ha irrumpido en el plan quinquenal, al cual he dedicado mi atención en otra oportunidad.⁽¹¹⁾ El curso de los acontecimientos posteriores a la publicación de mi ensayo, ha confirmado mis conclusiones negativas. Si un capitalismo de Estado es posible en teoría y puede tentarse en la práctica por una clase dirigente temeraria y fortísima, está condenado al fracaso *por las enormes dificultades de detalle*. El proceso económico choca contra infinitas desarmonías que están constituidas por la ausencia de las iniciativas privadas que, obrando por múltiples vías, hace posible el proceso económico. La historia moderna de Rusia es para nosotros de sumo interés.

Tenemos en el laboratorio de nuestra sociedad, sobre la mesa anatómica, un ejemplo audaz, sin precedentes, de política económica que asume en modo totalitario el completo desenvolvimiento productivo con la supresión de toda iniciativa privada. Este experimento constituye el límite más lejano que se pueda alcanzar, sobre la base de la actual estructura psicológica y moral del hombre y del progreso técnico de la Sociedad.

Más aquí de ese límite, la experiencia histórica nos presenta muchos ejemplos, una casuística muy amplia, *de todo tiempo*, de las diversas posibilidades de acción económica de los Estados. En nuestros días, después de las grandes experiencias de la guerra, cuyo valor es reducido porque el cálculo

(11) En *Studi di Economia Applicata*, ya cit., pág. 11.

del costo estaba ausente por completo, se tiene una fase de relativo retorno a las iniciativas privadas con reducción de la esfera de participación del Estado. Los fracasos de la acción directa del Estado en la producción (Estado productor) y la pérdida que esta acción había provocado, hicieron prevalecer por algunos años, de 1921 a 1928 aproximadamente, una política económica de prescindencia por parte de los Estados.

Conviene observar que la actitud negativa de los Estados, rehusándose a poner en acción un programa de política económica, constituye ya una directiva de política económica.

En esencia, la economía clásica cuando sostenía la fórmula del dejar hacer, no negaba que el Estado debiera bosquejar un programa de política económica. Es política económica la política liberal que los Estados de Europa inauguran alrededor de la mitad del siglo XIX, epígonos de la cual han sido estadistas como Napoleón III, Gladstone y Cavour. No es menor la importancia del *factor de producción-estado* cuando éste suprime las aduanas y crea así una serie de proposiciones iniciales nuevas en la vida económica del país.

La acción del Estado en el campo aduanero es de las más importantes y constituye un elemento complementario de la iniciativa privada, aunque el Estado no persiga un programa orgánico de política económica, y aplique o suprima los impuestos aduaneros por motivos contingentes de política interna, financiera, militar, etc.

La facultad que tiene el Estado para elevar o suprimir las barreras aduaneras pesa sobre la iniciativa de la economía privada con mayor intensidad que la política monetaria; de donde resulta que en orden de importancia la categoría que aquí nos interesa sea la primera.

Los hechos que se han verificado en el mundo después de 1928 han sido determinados, según el que escribe, en el máximo grado, por el proteccionismo, así como también es cierto que el proteccionismo post-bélico es hijo de la economía de guerra (mercados cerrados) y de la inflación.

A estas causas de orden histórico, que merecerían largo examen, pueden agregarse los errores cometidos en las relaciones con Europa, ya sea en el campo político como en el económico, por la clase dirigente de los Estados Unidos de América. La falta de equilibrio de los mercados ha agudizado la necesidad de dar a la economía una dirección y de allí crear planes de política económica. En distinto grado todos los Estados del mundo son hoy impulsados por la necesidad,

de dirigir el desenvolvimiento económico, en la esperanza de poderlo refrenar y modificar.

La cantidad de hechos es por lo tanto muy grande y el economista tiene posibilidad de examinarlos en su esencia y consecuencias.

Analizando la esencia de la política económica se pueden establecer las siguientes conclusiones:

a) Todos los Estados en todos los tiempos tuvieron programas de política económica; tales programas fueron a veces seguidos por el éxito y valieron como fuente de progreso, otras veces determinaron la decadencia de las Naciones;

b) Algunas formas de política económica son necesarias, sea para coordinar, en vista de finalidades generales, la acción privada, sea para completar algunos aspectos de ella. Algunos análisis admirables de Mitchell, de Pigou y de Clark son, al respecto, definitivos;

c) Es en efecto cierto que todos los Estados desenvuelven una política aduanera completa y determinan a menudo con ella, alteraciones radicales en la elección del empresario y en el movimiento de los mercados, propios o extranjeros;

d) La política económica, como se intenta hoy por los Estados, es distinta en grado de la que se intentaba en el pasado, por las proporciones mucho más vastas del mundo económico, que debe ser controlado en relación a la creciente complejidad e interdependencia de los mercados. La dificultad de dar hoy un programa a la vida económica en su fase dinámica es mucho más notable que lo fué para el pasado;

e) El experimento corporativo italiano es una vía nueva de política económica, basada en la tentativa, sin precedentes hasta ahora, de una auto-disciplina del proceso productivo por medio de la creación de entes económicos especiales (Corporaciones). Es imposible prever los límites de desarrollo del experimento, y su éxito.

Este complejo de hechos, resumido en breves proposiciones, demuestra el contenido de la política económica de los Estados modernos y de allí la importancia de las condiciones que esta política puede imponer e impone en la formación de las empresas y en las tendencias del equilibrio económico, y especialmente en las fluctuaciones dinámicas de la economía mundial.

Se confirma a través de este análisis la necesidad de que, en forma preliminar a cualquier estudio de nuestra ciencia,

se considere este *factor de producción* en sus relaciones con los otros factores.

IX. EL ESTADO COMO INSERCIÓN DE VOLUNTAD EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Del análisis hasta aquí hecho se deriva alguna conclusión de índole general que permite considerar la acción general del Estado en la vida económica bajo un perfil que hasta ahora los economistas han descuidado.

Es pensamiento unánime en el campo de la sociología y de la ciencia económica que la posibilidad de parte del hombre de influir sobre el mundo económico y, especialmente, la influencia del individuo sobre el curso de los hechos históricos, es de escasísima eficiencia.

El desenvolvimiento de las leyes económicas según la economía clásica está determinado por leyes naturales, y fuera de esto nada puede la voluntad del hombre.

Indudablemente, en estas afirmaciones está la verdad pues cualquier estado de equilibrio responde a las exigencias de cantidad, que son, hora por hora, aquellas que son, y es imposible a la voluntad humana alterar las cantidad dadas de los diversos factores de producción. También las posibilidades de combinaciones de tales factores *son las que son*, en proporción de la cantidad existente en el mercado.

Sin embargo, si tales conclusiones son exactas y encuentran confirmación en la ciencia matemática, en la lógica y también en la historia, es también verdad que la consideración del Estado como factor o agente de la producción, consiente una valuación distinta del elemento *voluntad* en orden a la actividad económica.

Si la voluntad de modificar el desenvolvimiento económico no es ejercitada por el individuo, o por la categoría, sino por el Estado, la manifestación es distinta, sea tanto en grado como en potencia y puede tener una eficacia decisiva sobre la producción.

Por lo tanto, puede decirse que el Estado frente al proceso económico representa una fuerza y una voluntad. Esta voluntad es más o menos potente según la configuración política a la cual se refiere y según los motivos y componentes sociológicos, que no es el caso de examinar ahora. Esta voluntad obra sobre el proceso económico por distintas vías, co-

rrespondientes a las categorías que hemos intentado diferenciar e ilustrar.

Tal conclusión modifica en parte la afirmación de que las fuerzas naturales de la economía son insuprimibles, no porque sea falsa, sino porque puede ser desviada o contenida por la fuerza del Estado. Digo más precisamente que la afirmación es totalmente verdadera frente a un mercado de régimen de libre concurrencia y con un Estado débil o, por estructura, contrario a promover o contener el movimiento económico.

La afirmación resulta inexacta y merece ser examinada nuevamente cuando el Estado es fuerte y *quiere* ejercitar su propia voluntad en la esfera económica. En tal caso todo el equilibrio económico puede ser influenciado en medida más profunda que cualquier fluctuación normal y espontánea de las corrientes del mercado.

Naturalmente, la potencia del Estado puede ejercitarse en sentido equivocado, pues *una política económica puede ser errónea*. El problema deja de ser económico y se hace sociológico. El equivocarse determina, en efecto, consecuencias y después reacciones de naturaleza social. El correctivo será dado por los acontecimientos, la decadencia económica impondrá un cambio de política económica o determinará una revolución, o en cambio, de la decadencia económica, las "potencias originarias" de las que habla Marshall, podrán determinar un desenvolvimiento distinto de la riqueza.

Al economista le es solamente consentido decir que el error de una política económica estatal es más importante y grave en sus consecuencias (por calidad y cantidad) que los errores cometidos por muchos empresarios privados, de donde mayor es el interés de un país en que la política económica sea inspirada por la sabiduría y conforme a las leyes de la economía.

