

**Manuel Capelo
Martínez (*)**

Desarrollo reciente de la política económica: la política de rentas

Si se tiene en cuenta que la creciente participación del trabajo en la Renta Nacional puede ser compatible con un empeoramiento relativo de la distribución funcional de los ingresos, se llega a la conclusión de que la política de rentas debe tomar como meta fundamental la distribución personal de los ingresos, como producto final de todo el proceso económico.

1. DE LA POLITICA DE ESTABILIZACION A LA POLITICA DE RENTAS

1.1. NOVEDAD E INTERES DE LA POLITICA DE RENTAS

Pocos temas resultan hoy tan apasionantes, en la confluencia de lo económico y de lo social, como el referente a la llamada, comúnmente, «política de rentas» o «política de ingresos», en el ámbito europeo, y «principios directores en materia de precios y salarios», en los Estados Unidos. Bastaría, para confirmar esta afirmación, para convencerse de la entidad del tema, de sus aspectos controvertidos, asomarse a la realidad cotidiana; repasar lo noticiable y conflictivo de la vida económico-social, tal como la presentan los medios de información. El tema a que alude la política de rentas está presente en la realidad y en la información de todos los días, desprovisto, sin duda, de su rigor técnico, de sus planteamientos científicos, pero llamando poderosamente la atención por su contenido humano, su trascendencia para el desarrollo económico y la armonía de la vida social.

Si los economistas, tanto más aquellos que se ocupan de la política económica, siguiendo orientadores consejos¹, hemos de hacer lo posible por considerar y tratar en el plano científico los problemas acuciantes, para que nuestra ciencia, enraizada en las realidades y en las instituciones presentes, pueda tener una respuesta acabada y esclarecedora de los temas de nuestro tiempo, no hay duda que al plantearse el tema espe-

* Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia de Salamanca.

¹ Vid. G. Myrdal, en *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, 1957 (en particular el capítulo VIII); R. Prebisch, en *El desarrollo económico de América latina y algunos de sus principales problemas*, Naciones Unidas, 1949 (pág. 13), y, más reciente, del mismo autor, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Méjico, 1963. Entre nosotros, a E. Figueroa, en *Desarrollo Económico y Estabilidad*, Madrid, 1958.

cífico de la política de rentas contribuimos al tratamiento de los problemas de vanguardia de la política económica e intentamos responder a las exigencias científicas de nuestro momento histórico.

A pesar de que vivimos en la llamada «década del desarrollo»², y que el decenio anterior fue conocido como el de la inflación³, el problema de la elevación de los precios continúa siendo una de las preocupaciones económicas fundamentales de la mayoría de los países. Si en un principio existió la creencia de que la inflación de precios era una secuela coyuntural del período de recuperación económica posterior a la segunda guerra mundial y de alguna coyuntura excepcional del período posbélico, los acontecimientos posteriores han demostrado lo equivocado de esta convicción.

La inflación persistente que caracteriza a la evolución económica de nuestro mundo contemporáneo ha obligado a los profesionales de la política económica, a nivel científico y a nivel operativo, no sólo a intentar un conocimiento más esclarecido de la etiología del alza permanente de precios, sino también a ensayar, a perfilar y a consagrar técnicas más seguras y eficaces con las cuales complementar el arsenal de medidas más tradicionales de la política económica moderna, a todas luces insuficientes para un tratamiento correcto de los problemas planteados.

En esta línea hay que situar la aparición, como técnica original, de la política de rentas, que si bien, como ha sido ya destacado, no constituye un descubrimiento repentino, ni una discontinuidad revolucionaria en la evolución del pensamiento y de la práctica económica⁴, puesto que el deseo de equidad, una de sus motivaciones esenciales, ha cristalizado ya en importantes medidas e instituciones, antecedentes de los medios actuales de la política de rentas (controles de precios, transferencias sociales, impuestos progresivos, etc.), se sitúa en una concepción distinta, tanto por los objetivos perseguidos, esto es, conciliación de la equidad social y la eficacia económica, como por sus planos operativos, actuación sobre las rentas primarias, como por su complemento metodológico, en el contexto de la planificación indicativa, consistente en valorar, gracias a la «programación en valor», el conjunto de los medios de acción, precisando después sus respectivas utilidades, con relación a una visión coherente de las finalidades del desarrollo y de los equilibrios económicos⁵.

Por otra parte, la política de rentas, modesta todavía, tanto en sus enunciados como en su utillaje instrumental, aunque ambiciosa en sus objetivos, en sus fundamentos teleológicos, constituye sólo una estrategia parcial, una contribución específica, dentro de una política económica global, que se integra de otras acciones de carácter estructural y coyuntural, así como de acciones de política redistributiva. Su originalidad no está en sustituir, sino en complementar lo existente. Sin embargo; por su formulación, ya indicativa, ya concertada, pero sostenida en

² Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, número 1.710 (XVI), aprobada el 19 de diciembre de 1961. Vid. *Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Propuestas para un programa de acción*, Nueva York, 1962.

³ Vid. R. F. Harrod, en *Inflation: A primer for today*, incluido en "Readings in Economics", Nueva York, 1952. (Trad. española, Aguilar, Madrid, 1958.)

⁴ Vid. *Informe sobre la política de rentas en Francia*. (Informe Massé.) (Traducción española, Madrid, 1965.)

⁵ Vid. Delors, en *Politique des revenus et strategie du developpement*, "Revue d'Economie Politique", Paris, 75, núm. 3, 1965.

bargo, y a pesar de esta delimitación concreta, la política de rentas, por su misión específica tendente a compatibilizar los intereses reivindicativos con las exigencias del interés general de la comunidad nacionales grandes instituciones sindicales y profesionales; sometida continuamente a la criba del diálogo social, se ha convertido en uno de los aspectos más debatidos de la política económica, en un tema permanente de confrontación científica, en un problema práctico capaz de suscitar la atención de los sectores más diversos.

Por ello puede afirmarse que la política de rentas, a pesar de sus enormes dificultades, está a la orden del día de la mayoría de los países europeos. En cada uno de ellos, de acuerdo con sus estructuras sociales e institucionales y sus tradiciones jurídicas, se han ido ensayando procedimientos específicos de política de rentas, que si bien en sus comienzos no han consistido más que en la creación de órganos, bien puramente oficiales, bien representativos, para el estudio, información y recomendaciones sobre la materia, pronto han sido complementados con otra serie de medidas que denotan el paso progresivo hacia una política contractual de rentas. Probablemente los tres países que simbolizan en la actualidad fases y planteamientos distintos de la política de rentas sean Alemania Occidental, Inglaterra y Francia. Tal vez no sea ocioso repetir que cada uno de ellos representa también características institucionales y tradiciones diversas, dentro del común acervo de la civilización europea.

Alemania Occidental.

De acuerdo con los principios de la economía social de mercado y de la ausencia de planificación, aun a título indicativo, representa la actitud precautoria, a nivel de estudio, información y recomendaciones muy generales, y, sobre todo, en el campo operativo, la tentativa de resolver la conocida antinomia salarios-consumo y beneficios-inversión, a través de medidas para la formación del patrimonio de los trabajadores⁶. Es muy probable que esta actitud esté, de alguna manera, basada también en la tesis teórica, que se verá más tarde, que afirma que el contenido redistributivo de la política de rentas debe apuntar a la distribución personal de la renta, ya que las desigualdades observadas obedecen, en esencia, al escaso grado de diversificación de las rentas según su origen.

Inglaterra.

El caso inglés representa, desde nuestro punto de vista, la instauración de una política de rentas con fines esencialmente estabilizadores, puesto que el acento de la preocupación es combatir la inflación de costes y garantizar la eficacia competitiva, procurando que el crecimiento de las rentas evolucione de acuerdo con las tendencias de productividad general. De aquí que la política de rentas inglesa trate de actuar conjuntamente sobre las rentas primarias, que son las que negocian los distintos sujetos, y sobre los precios; todo ello, además, intentando una estrategia concertada con los representantes

⁶ Vid. G. Halbach, en *El estímulo a la formación de capital individual en la República Federal Alemana*, en "Revista Internacional del Trabajo", Ginebra, LXVII, núm. 2, 1963. Y, en general, *Recomendaciones para una política de propiedad*, por el Consejo de Iglesias Cristianas; *Programa para la formación de capital de los trabajadores en la industria de la construcción*, de G. Labor; *Coproiedad, pero justa*, de G. Spindler, y *Segunda Ley para Fomento de la Formación de Patrimonio de los Trabajadores*, Proyecto del Gobierno y acuerdos de la Comisión de Trabajo del Parlamento Federal Alemán. Textos todos incluidos, "Revista del Trabajo", Madrid, núm. 10 (1965).

de las principales asociaciones obreras y patronales⁷. En cierta manera, esta línea de actuación responde muy específicamente a la situación del país, necesitado de mantener su eficacia competitiva en el orden internacional, por su gran dependencia de los resultados del comercio exterior ya que el alto grado de integración social que ha conseguido, como resultado de una tradición sindical, moderada y fundamentalmente reivindicativa, y de la política de elevados impuestos progresivos, determina que los problemas redistributivos hayan sido relegados a un discreto segundo término, dando paso al de la distribución ordenada de los frutos de un progreso económico continuamente acrecentado^{7 bis}.

Francia.

En lo que a *Francia* se refiere, la política de rentas ha nacido engarzada al mecanismo de la planificación indicativa, a través de las técnicas de la programación en valores, complemento de la de volúmenes, así como a otras medidas complementarias. Sin embargo, lo característico, a nuestro juicio, de la política de rentas francesa es que, además de su concepción global de la totalidad de las rentas y sus tentativas de actuación sobre las rentas primarias, lo cual forma parte del bagaje conceptual e instrumental de toda política de rentas, intenta incorporar un gran componente redistributivo, apoyada en consideraciones de orden social y en ciertos juicios explícitos de valor, que en cuanto implica una actuación sobre los resultados finales de la distribución, es decir, sobre el ingreso disponible, se tiene que articular con un sentido más amplio, incorporando, en un conjunto coherente, medidas típicamente redistributivas, como los impuestos progresivos, las transferencias sociales, las técnicas de apoyo a los precios agrícolas, las medidas para la redistribución de la riqueza, etc.⁸. Existe, a nuestro juicio, un elevado grado de

⁷ En 1962 se había creado el Consejo de Productividad, Precios, Rentas; más tarde, en el mes de noviembre, y a título permanente, la Comisión Nacional de Rentas (que desapareció en febrero de 1965). En diciembre de 1965, con los laboristas en el poder, las Asociaciones de Empresarios y las Trade Union firman un proyecto oficial sobre política de rentas, que se publica como declaración conjunta, dando paso a una política concordada en esta materia. Cfr. también *Mecanismo de la política de precios e ingresos*, Memorandum presentado al Parlamento por el primer secretario de Estado y secretario para Asuntos Económicos, y *Política de precios e ingresos*, Memorandum, ídem. Vid. su traducción, "Revista del Trabajo", Madrid, núm. 10, 1965. El último de los documentos citados, entre otras cosas, creaba una Junta Nacional de Precios y Rentas.

^{7 bis} En confirmación de las dificultades y limitaciones a que en este trabajo se aluden, la política de rentas inglesa ha tenido, durante el verano de 1966, desarrollos muy interesantes que no ha habido oportunidades de comentar aquí, por estar ya redactado este trabajo con anterioridad. Vid. *Prices and incomes act*, 1966.

⁸ A propósito de la política de rentas francesa, vid. *Polémica sobre política de rentas en Francia* (colección de 27 artículos, recogidos en "Revista del Trabajo", Madrid, núm. 1965). Cfr. también *Informe sobre política de rentas en Francia*, Informe Massé, op. cit. Vid. también G. Manca, en *La fórmula francesa per una política dei redditi*, en "Revista di Politica Economica", fascículo 7, julio de 1964.

probabilidad que sea éste el planteamiento "standard" de la política de rentas en los países latinos y, en general, en los países en fase de desarrollo inferior a los anteriormente citados⁹.

1.2. POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN, DE SALARIOS Y DE RENTAS

Un esquema evolutivo claro sobre la génesis y desarrollo de la política de rentas en Europa y en los Estados Unidos puede obtenerse del análisis de la actuación de la OEEC (después, OCDE), a través del funcionamiento de sus distintos Comités, en especial del de Política Económica, en cuanto recogen las preocupaciones económicas reinantes en los diversos países miembros, y de sus publicaciones, tanto generales como monográficas, sobre el tema que nos ocupa¹⁰. Tal como ya se ha dicho antes, la preocupación por la inflación de la posguerra puede confrontarse y estudiarse en los cuatro informes sobre estabilidad financiera interior publicados por la OEEC entre 1949 y 1952. La persistencia del alza de precios, contra todas las previsiones, dio lugar al valioso examen que sobre las causas de tal situación realizaron un grupo de prestigiosos economistas¹¹.

Las causas más importantes de la inflación continuada se cifraban en las siguientes:

1. Factores excepcionales o temporales (como las malas cosechas, la elevación de los impuestos indirectos, etc.).
2. El exceso de demanda de bienes y de mano de obra.
3. Los aumentos de salarios excesivos, obtenidos por vía de negociación, jugando el papel de factor autónomo.
4. La existencia de precios de carácter de monopolio.

Siendo los puntos primero y último aspectos más generalmente conocidos, el informe presentaba una consideración especial al exceso de demanda y al alza autónoma de salarios.

El *exceso relativo de demanda* se produce cuando la propensión global al gasto no puede ser satisfecha, a los precios en vigor, sin someter a los recursos productivos a una tensión exagerada. En estos casos, el exceso de demanda conduce a una penuria de mano de obra y, con ello, al incremento de los precios. Buen síntoma de esta situación es la insuficiencia de mano de obra y de medios materiales de producción. Sin embargo, el exceso relativo de demanda no es específico sólo de las situaciones cercanas a un elevado grado de aprovechamiento de los recursos. El exceso de demanda, a consecuencia de la falta de complementariedad de los factores, escasez de capital, por ejemplo, puede producirse también en situaciones con menor grado de desarrollo; es decir, que es compatible con excedentes de mano de obra en algunos o en gran parte de los sectores productivos, porque los recursos monetarios tropiezan con los límites impuestos por la capacidad material de produc-

⁹ Vid., para el caso italiano, el *Informe Saraceno*, vicepresidente de la Comisión Nazionale para la Programmazione Economica, publicado en "Mondo Economico", 15 de febrero de 1964, y la colección de artículos recogidos en "Revista del Trabajo", Madrid, núm. 10, 1965.

Para España, además del *Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid, 1963, *Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid, 1964 (más ampliamente la monografía sobre factores humanos); *Planteamiento y Exigencias de una Política de Rentas* (II Jornadas Técnicas de Economistas Asesores Sindicales), Madrid, 1965; *Declaración de la Comisión Permanente del Congreso Sindical*, Madrid, 1965, y *Declaración sobre Política de Rentas*, XXV Semana Social, Zaragoza, 1966. Número 391, 31 de marzo de 1966, de la revista "Información Comercial Española", en parte dedicado a este mismo tema.

¹⁰ Cfr. los "rapports" anuales y los estudios por países publicados bajo el título general *Situation et problèmes de l'économie des pays membres et associés*.

¹¹ Vid. W. Fellner, M. Gilbert, B. Hansen, R. Kahn, F. Lutz y P. Wolff, en *Le problème des hausses de prix*, OEEC, 1961.

ción. El exceso de demanda encuentra su correctivo oportuno a través de las medidas estabilizadoras de la coyuntura, basadas en los instrumentos tradicionales de la política monetaria y fiscal, sobre los que, los autores del informe, sólo recomendaban su utilización con mayor firmeza y prontitud, sobre todo en el instrumento fiscal, por su reacción más tardía a consecuencia de las dificultades políticas para la modificación de la estructura y de las tarifas de los impuestos. Tales medidas deberían ser complementadas con el adecuado manejo del crédito al consumo y la actuación sobre el ritmo de construcción de viviendas y edificios públicos.

Sin embargo, había que tener presente las limitaciones de la política estabilizadora que, por las múltiples rigideces del sistema, tiende a producir un importante volumen de paro y una atenuación, cuando no paralización, del ritmo del desarrollo. Por esta razón, conformarse con influir sobre el nivel de demanda sería desconocer el hecho de que los poderes públicos pueden actuar sobre otros aspectos de acuerdo con las restantes causas del incremento de los precios.

Efectivamente, en las condiciones actuales de funcionamiento del sistema económico, y éste es uno de los aspectos más luminosos del informe citado, puesto que lo anterior discurre por los senderos más conocidos de la política económica, los *incrementos de salarios*, obtenidos por vía de negociación entre grupos poderosos, o de decisiones gubernamentales¹², deben ser considerados, desde el punto de vista económico, como un factor autónomo del alza de precios, siempre que sean superiores a los que hubieran resultado del solo juego de la oferta y la demanda del mercado y más rápidos que el aumento de la producción en el conjunto de la economía. La presión ejercida por las negociaciones colectivas y la utilización hecha por los mecanismos de coacción pueden producir aumentos de salarios aun con penuria de mano de obra e incluso con cierto volumen de paro en el sector. Es decir, que en estas condiciones los aumentos autónomos salarios se convierten en un factor importante de la inflación de costes. Sin duda que el efecto final estará en consonancia con una serie de elementos diversos: como la existencia previa de inflación de demanda; el poder de negociación de las organizaciones sindicales; el mecanismo de las negociaciones; la actitud de los poderes públicos y de las partes interesadas, el nivel de empleo, etc.

Hay que tener presente, además, que existen factores poderosos que tienden a propagar los aumentos de salarios, localizados en las industrias donde la demanda es más activa y el incremento de productividad más fuerte, a los restantes sectores y al conjunto de la economía: como la extensión legal de los acuerdos a las empresas de una rama industrial que no intervinieron en el mismo; la práctica de los *Key bargains* (convenios llave o convenios piloto); la existencia de sectores oligopolistas, donde la competencia es menos intensa, la costumbre de negociar a escala nacional, etc.

En la medida en que en el sector empresarial se adquiere la convicción de la generalidad de las alzas de salarios, las razones individuales para resistirse a las mismas se debilitan enormemente, porque comprenden que tales elevaciones de salarios proporcionan una gran parte de los ingresos suplementarios indispensables para adquirir los productos a unos precios más elevados, condición necesaria para mantener los niveles de beneficios.

En este sentido cabe concluir que cuanto más importancia tengan los factores institucionales, como las presiones sindicales, los arbitrajes políticos, etcétera, menos dependerán los salarios del juego normal de las fuerzas económicas. Por ello, un aumento de precios, por cualquier causa, lo más corriente por el exceso de demanda que causa un elevado nivel de inversiones, aunque también puede ocurrir por una causa puramente temporal, estimula las reivindicaciones de salarios. Como éstas tardan en concederse, a causa del modo de funcionar el mecanismo institucional, puede ocurrir que los progre-

¹² Vid. F. Zeuthen, en *Economic Theory and Method*, USA, 1954. (Traducción española, Madrid, 1960.) En especial los capítulos dedicados al monopolio bilateral y a la guerra económica.

sos de la productividad sean suficientes para compensar el incremento de los costes, tanto más cuanto que no siempre los salarios se elevan en el importe correspondiente al incremento del coste de la vida. Pero si los precios continúan al alza y su crecimiento se hace más rápido, los plazos de reacción tienden a hacerse más cortos y el conjunto a cobrar mayor aceleración, en forma de "carrera de precios y salarios".

Como consecuencia de todo lo anterior, se deduce la conveniencia de que el arsenal corriente de la política económica, en su aspecto de política coyuntural, se complete con una serie de medidas sobre política de salarios. Tal iniciativa era esencial si se querían alcanzar los objetivos de un progreso rápido y estable. De no llevarse a cabo una política de esta clase, la alternativa era o un estricto control de la demanda total, difícilmente compatible con los principios de la economía de mercado, o reducir la importancia y dimensión de las organizaciones en litigio en la mesa de negociación, recomendación a todas luces muy difícilmente realizable, tanto por razones técnicas como por razones políticas.

Tal política de salarios, en el sentido de atenuar el crecimiento de las rentas salariales a los progresos de la productividad, debería ser completada con reformas de carácter institucional para su más eficaz puesta en práctica.

La postura de la OCEC fue objeto de muchas críticas por los sectores más diversos. En primer lugar, por lo incompleto y parcial de las medidas propuestas, destinadas únicamente a moderar las reivindicaciones salariales y por la actitud "liberal" ante el problema del alza de precios, cuyo tratamiento completo exigía medidas más radicales que pugnaban con los puntos de partida de los redactores del informe.

Con objeto de poner a punto métodos más eficaces y satisfactorios que aseguraran que el pleno empleo y el crecimiento económico rápido no trajesen consigo una persistente alza de precios, el Comité de Política Económica de la OCDE, volvió sobre el tema y encargó a un grupo de trabajo un *nuevo estudio* sobre la cuestión, que fue publicado en 1962⁽¹³⁾. En este estudio se delineaba ya una política de rentas, así como el condicionamiento institucional de la misma. Aunque en dicho estudio se concedía más atención al problema de las rentas salariales volvía de nuevo a insistirse en la insuficiencia de la política estabilizadora para la solución satisfactoria de los problemas planteados, así como en el carácter parcial de la política de rentas, ya que el ajuste correcto del nivel de demanda global constituye la condición previa para el equilibrio de los precios.

Una mayor reflexión sobre las técnicas elaboradas hasta entonces en materia de política de rentas, lleva a la conclusión de que tal política sólo podría dar resultados si era aceptada por toda la colectividad. Para que tal aceptación fuera viable resultaba imprescindible que la política de rentas se aplicase a todas las categorías de rentas y pudiera ser considerada, de manera general, como completa y justa. Ello motivó un nuevo estudio del Comité citado que fue publicado en 1964⁽¹⁴⁾, en el que se hacía un análisis especial del problema de los beneficios y otras rentas no salariales, así como de las diferentes formas alternativas de concebir la formulación y puesta en práctica de una política de rentas.

Además, por otros comités de la OCDE, especialmente el de Agricultura y el de Mano de Obra, se han acometido también trabajos especiales de aspectos concretos de la política de rentas que permiten, en la actualidad, un conocimiento más completo de la cuestión⁽¹⁵⁾.

¹³ Vid. *Une politique d'équilibre de prix. OCDE*, noviembre de 1962. (Traducción española "Documentación Económica", núm. 45, Madrid, 1964).

¹⁴ Vid. *Pour une politique de prix, profits et autres revenus non salariaux*, OCDE, 1964. (Traducción española, "Documentación Económica", núm. 46, Madrid, 1964). Y, posteriormente, a la redacción de este trabajo, *Les revenus non salariaux et la politique des prix*, OCDE, París, 1966.

¹⁵ Cfr. *Les faibles revenus dans l'agriculture*, OCDE, 1964; *Interdependance des problèmes du revenu et de l'offre agricoles*, OCDE, 1965; *Les salaires et la mobilité de la main-d'oeuvre*, OCDE, 1965. Vid. también *Rapport international sur les facteurs intervenant en matière de politique des investissements*, OCDE, 1964.

2. SIGNIFICACION Y CARACTERISTICAS DE LA POLITICA DE RENTAS

2.1. DEFINICION Y CONTENIDO DE LA POLITICA DE RENTAS

Teniendo en cuenta el proceso recorrido en la elaboración del concepto de política de rentas, tal como sumariamente ha quedado descrito, puede decirse que lo que tal concepto significa es ¹⁶:

a) Que los poderes públicos deben de tener una opinión sobre las condiciones en las cuales la evolución de las rentas puede ser compatible con sus objetivos económicos y, en particular, con la estabilidad de precios.

b) Que han de esforzarse por obtener el asentimiento de la opinión pública sobre los principios que deberían guiar el aumento de las rentas.

c) Que deben de tratar de inducir a la población a respetar los principios directores así formulados.

Esta definición de carácter operativo y de gran generalidad puede ser completada con lo que pudiera llamarse *definición-tipo*, contenida en el informe Massé ¹⁷:

a) La política de rentas pretende, por un lado, contribuir a una expansión rápida y equilibrada, manteniendo el pleno empleo y previniendo las distribuciones de renta excesivas o insuficientes en una economía abierta al exterior y competitiva.

b) Por otro lado, contribuir al enriquecimiento de las finalidades del desarrollo a través, en particular, de un reparto más equitativo de los frutos de la expansión, en una sociedad que se ha propuesto importantes tareas colectivas.

Su razón de ser radica en que los instrumentos que disponemos en el campo de la política económica y social para influir sobre la coyuntura, las estructuras y la distribución no son suficientes para resolver los problemas de un desarrollo rápido, estable y equitativo.

Sus características principales pueden ser las siguientes:

a) Que se trata de una acción consciente, es decir, de una acción política que intenta modificar el posible resultado de los mecanismos espontáneos y la falta de selectividad de los mismos.

b) Que se trata de una acción global, es decir, que pretende incluir bajo su campo de acción a todas las categorías de rentas.

c) Que este carácter global no se apoya sólo en razones de carácter ético, es decir, la exigencia de la equidad social de que no haya grupos privilegiados, sino también en la propia argumentación económica.

En primer lugar, porque también las rentas no salariales pueden ser un factor de inflación de costes, ya sea por la existencia, en todos los países, de un gran número de sectores económicos, en los cuales los precios son «administrados» por los propios empresarios; ya sea, porque en una economía dinámica y compleja es prácticamente imposible definir con exactitud cuál es el papel de cada categoría de renta en la inflación de costes. Las repercusiones psicológicas generales sobre el comportamiento de todo el sistema determina que sea más eficaz, económicamente hablando, efectuar un control de todas las rentas.

d) Que aunque en muchos países, por razones muy diversas, se

¹⁶ Cfr. *Un politique d'équilibre de prix*, op., cit.

¹⁷ Cfr. *Informe sobre la política de rentas en Francia*, op., cit.

aplican ya técnicas específicas de la política económica sobre ciertos sectores, precios o categorías de renta, lo que la política de rentas pretende es hacer que estas intervenciones sean más coherentes, menos circunstanciales, se tenga en cuenta su adecuación y homogeneidad, en cuanto forman parte del contexto de una política económica general.

e) Que su nivel operativo es el plano de las rentas primarias, el momento de formación de las mismas. En este sentido, su actuación es de carácter preventivo y, por tanto, en forma muy distinta a la política fiscal redistributiva que actúa cuando las rentas han sido ya constituidas.

f) Que si la política de rentas se concibe con un sentido amplio, es decir, incorporando un componente redistributivo, con medidas de actuación sobre el ingreso disponible y sobre las propias fuentes de rentas, su condición al mismo tiempo que coyuntural se convierte también en estructural, lo que la sitúa como un instrumento «sui generis» de la política de desarrollo.

g) Que, en cuanto la política de rentas trata de realizar un justo equilibrio entre las exigencias propias de cada grupo social y el interés general de la comunidad, no sólo necesita de formulaciones claras, de evidencia de equidad, por parte de los organismos responsables, sino de aceptación disciplinada por parte de los que han de aplicar tales formulaciones. Este «precio de la política de rentas» supone ciertas características institucionales, una gran dificultad en su planteamiento e instauración y, por tanto, una puesta en práctica gradual de acuerdo con la evolución necesaria de las estructuras mentales sociales e institucionales.

2.2. EL MARCO SOCIAL E INSTITUCIONAL

Al examinar la política de rentas en su conjunto de medios a fines cabe distinguir tres aspectos: sus objetivos, sus instrumentos y la realidad económico-social sobre la que actúa.

Llegado a este punto y antes de entrar a examinar las causas finales e instrumentales de la política de rentas, procede analizar, aunque sea sumariamente, el marco sobre el que la misma actúa, por las consecuencias esclarecedoras que de tal análisis se derivan:

a) En primer lugar, la preocupación por la política de rentas, cualquiera que sea el nombre con que se ha expresado esta preocupación, ha nacido principalmente en los países occidentales de Europa de mayor nivel de vida y en los Estados Unidos, aunque después se haya propagado a aquellos otros que viven un intenso proceso de desarrollo. Quiere esto decir que su puesta en órbita, como de alguna manera se ha indicado ya, ha sido consecuencia de los problemas derivados de las situaciones de pleno empleo, o asimilables a la misma, para las cuales la expansión de las rentas monetarias por encima de las posibilidades de la productividad se transmiten fatalmente sobre los precios.

b) En segundo lugar, todos los países aludidos tienen una estructura institucional muy similar que, en lo más específicamente económico, consiste en tratarse de sistemas económicos de doble sector, esto es, un sector privado, caracterizado por la actuación de la libre empresa y la libre formación de los precios y rentas, y un sector público o nacionalizado, muy importante, que es objeto de una regulación coactiva.

c) En tercer lugar, en casi todos se practica la fórmula de la planificación indicativa, con mayor o menor intensidad. La política de rentas

constituye un marco y un instrumento de orientación dentro de la misma. Es más, por su propia virtualidad, en algunos países, se están introduciendo grandes reformas en las técnicas de planificación, como la ya citada del paso de la programación en volúmenes a una programación en valor.

d) En cuarto lugar, en todos ellos se ha producido una gran **transformación en su estructura social**, no sólo en el sentido de una mayor integración social, fruto, en gran parte, de los elementos de la política del bienestar incorporados a la acción política¹⁸, sino, especialmente, por el paso del sistema de contratación individual de los servicios del trabajo a los sistemas de contratación colectiva, a base de poderosas centrales sindicales en litigio reivindicativo con asociaciones también poderosas de los grupos empresariales. Esta **tendencia socializadora**, en el sentido exacto de esta expresión, se ha extendido también a los trabajadores del sector público, e incluso hasta ciertas profesiones liberales.

Es de destacar, por otra parte, que estas mismas instituciones, por el propio peso de su fuerza evolutiva, tienden a convertirse en instrumentos de participación y de diálogo. Precisamente la lentitud y las dificultades de esta última transformación constituyen un obstáculo importante para el buen funcionamiento de la política de rentas.

e) Y, en quinto lugar, en todos ellos **la agricultura representa un sector retrasado**, cuya integración total en el conjunto del sistema plantea problemas muy difíciles y exige permanentes transferencias de rentas y aspiraciones de paridad, problemas que la política de rentas tiene que afrontar y resolver en el marco de su contexto general.

3. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE RENTAS

La política de rentas ha encontrado su razón de ser, como ya hemos dicho, en la insuficiencia de los medios de la política económica para hacer frente a los problemas del desarrollo, de tal forma que éste pueda colmar las exigencias de eficacia, estabilidad y equidad implícitas en el mismo.

El alza continuada de los precios constituye en gran número de países uno de los problemas más graves de su evolución económica, de tal forma que no sólo la estabilidad monetaria, uno de los objetivos fundamentales de la política económica, brilla por su ausencia, sino que incluso la persistencia de la inflación pone en grave riesgo a los restantes objetivos principales; concretamente, a la expansión económica, amenazando el ritmo de crecimiento, a la eficacia económica, deteriorando la posición competitiva frente al exterior, y a la equidad social, afectando a la justa distribución de los frutos del desarrollo.

Por ello, **la política de rentas viene a colocarse en esta encrucijada como tentativa de conciliación de tales objetivos, intentando hacer compatibles el desarrollo económico rápido y estable con una mejor distribución de la renta nacional.** Esta es la razón por la cual puede decirse que los fines de la política de rentas son la regulación del crecimiento y la corrección de la distribución. Merece la pena considerar aisladamente cada uno de estos objetivos que, de suyo, son perfectamente homogéneos y con una íntima conexión funcional.

¹⁸ Cfr. G. Myrdal, op., cit.

3.1. LA REGULACION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

El alza estimada de los precios, con tal persistencia que haya podido hablarse de una propensión permanente a la inflación, cuyos efectos sobre el sistema económico y la equidad social no necesitamos considerar aquí, tiene como origen fundamental una doble y clara etiología^{18 bis}.

a) En primer lugar, la disparidad entre la orientación de las inversiones privadas y la necesidad de realizar importantes inversiones públicas para atender a los consumos colectivos. El papel activo del Estado en los sistemas económicos actuales y su necesidad de atender a las múltiples aspiraciones explícitas o difusas de la sociedad, determina el que tenga que realizar un porcentaje elevado de inversión para atender a la satisfacción de una serie de consumos que no pueden ser atendidos por la iniciativa privada, en cuanto no suponen una demanda individualizada a través del mecanismo del mercado, o, en el supuesto de que, para algunos casos pudiera hacerlo, el resultado sería unos precios inasequibles para una gran parte de la población necesitada de tales consumos. Tales inversiones, de elevado coeficiente de capital producto y rentabilidad difusa y aplazada, son necesarias, incluso para el propio desarrollo del sector privado, pero tienen la característica común de generar una demanda inmediata, sin variación de la oferta. Es éste un desequilibrio inherente al propio proceso de desarrollo.

Tales inversiones han de financiarse a través del ahorro forzoso, mediante los impuestos, o a través del ahorro voluntario, mediante la financiación privada de las inversiones públicas. En suma, manteniéndose una moderada propensión al gasto en beneficio de la liberación de los recursos necesarios.

Sin embargo, por una serie de factores que caracterizan a la evolución contemporánea de la economía de mercado, en la que tanto predominan las formas de competencia monopolística u oligopolística, que proporcionan a las unidades empresariales grandes rendimientos mediante el gasto en publicidad, la cual actúa en forma continua sobre los consumidores; la importancia del «efecto demostración»; la rapidez de la información, sobre todo en forma visual, etc., la propensión al gasto en consumo suele mantenerse elevada, entrando en litigio no sólo con la necesidad de financiar un volumen adecuado de inversiones privadas, sino también con las destinadas a satisfacer los consumos colectivos.

Esta presión de los diferentes componentes del gasto global, la inversión autónoma e inducida, los gastos públicos y el consumo, determinan que el crecimiento de la demanda tienda a ir por delante del desarrollo de los recursos, creando un desequilibrio permanente de exceso relativo de gastos. El elevado nivel de empleo, en unos países, y la escasez relativa de capital productivo, en otros, determina que tal presión de los gastos se traduzca en una elevación de los precios.

b) Pero hay otra causa que contribuye también al aumento sistemático del nivel de precios. En la economía moderna, los factores están agrupados en potentes organizaciones, que les permite negociar e influir sobre la cuantía de sus remuneraciones. Como en tantos otros aspectos de la realidad económica actual, han dejado de funcionar los mecanismos automáticos; concretamente en este caso, las leyes del equilibrio productivo basadas en el principio de las productividades marginales

^{18 bis} Vid. J. Lecaillon, en *La politique des revenus*, en "Revue d'Economie, Politique", París, 75, núm. 3, 1965.

ponderadas. Por esta razón, en la medida que los aumentos de remuneraciones superan los de la productividad se convierten en un factor de inflación de costes.

Ante esta doble etiología de la inflación, la política económica viene actuando, bien sobre la demanda (política coyuntural), bien sobre la oferta (política estructural):

a) La **política coyuntural**, a través del manejo del crédito y los impuestos, no sólo resulta ineficaz en caso de inflación de costes, cuando las empresas necesitan precisamente mayor volumen de crédito y no su reducción, sino que a causa de las rigideces del sistema y de las industrias con rendimientos crecientes, su efecto final no es tanto la reducción de los precios, sino la del nivel de actividad y el aumento del paro. Pero, por otra parte, la política de estabilización no sólo es poco selectiva, sino difícil de dosificar, tanto en la cuantía como en el momento oportuno, por lo cual normalmente tiene que ser excesiva para que produzca resultados importantes, lo cual es lo mismo que decir que su eficacia está ligada a la reducción del crecimiento. En definitiva, que la expansión realizable sin aumento de precios es inferior a la que harían posible los recursos físicos de la economía. Y el desarrollo no sólo resulta irregular, sino más lento y con un gran coste social¹⁹.

b) En cuanto a la **política estructural**, destinada en esencia a actuar sobre la oferta, bien fomentando una mayor movilidad de la mano de obra en sentido profesional o espacial, bien aumentando los contingentes de inmigración, bien a través de la política de inversión, etc., aunque contribuye a resolver algunos problemas, hay que tener en cuenta que sus efectos son más bien a largo plazo, aparte de que una vez instalada la población en cierto nivel de desarrollo vuelve a incrementar su nivel de aspiraciones, es decir, el propio proceso de desarrollo resuelve problemas, pero crea otros muchos más.

Ante esta situación resulta necesario intentar regular el desarrollo a través de la política de rentas, que asegure el mantenimiento de una relación razonable entre el crecimiento de las rentas nominales y el de la productividad nacional. Para ello, la intervención ha de ser a nivel de formación de las rentas, porque en ese escalón se toman las decisiones de influencia directa sobre las rentas y sobre los precios. La política de rentas no pretende suprimir la presión de los salarios, estímulo del progreso técnico²⁰, sino explotarla con sensata moderación²¹.

De esta forma, así como la política estabilizadora, en cuanto no facilita un desarrollo regular supone una paradoja, cuando no una negación, del mecanismo planificador, la política de rentas supone una conciliación de la acción estabilizadora con la planificación del desarrollo²².

Hay que tener presente que así como la política de rentas no excluye, sino que considera condición previa, la regulación correcta del nivel de demanda²³, tampoco viene a llenar el hueco de la política de desarrollo. La estabilidad monetaria en sí misma es incapaz de proporcionar un volumen suficiente de trabajos de investigación, de fomentar

¹⁹ Vid. P. Coulbois, en *Introduction à la politique des revenus*, "Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali", Milán, XI, núm. 8, 1964.

²⁰ Según M. A. Gorts, en *Estrategia obrera y neocapitalismo* (citado por J. Delors).

²¹ Vid. M. Bertrand de Jouvenel, en *¿Pour quoi une politique de revenus?*, "Probleme Economique", París, núm. 893, 1, 1965.

²² Vid. E. de Figueroa, en *Política de salarios y promoción social en el marco de una política de rentas*, Segunda Mesa Redonda, Valle de los Caídos, 1965.

²³ Vid. *Le probleme des hauses des prix*, op., cit.

la enseñanza técnica, de aumentar la eficacia, calificación y flexibilidad de la mano de obra, de proporcionar un elevado nivel de inversiones, favorecer la competencia, un empresariado progresivo y dinámico, etc., y tantos otros factores que promueven el desarrollo. Corresponde, por tanto, a la política de desarrollo poner en juego los estimulantes que favorezcan estos factores de expansión y garanticen que los recursos y el ahorro no escasearán²⁴.

En el marco de una política activa de desarrollo, la política de rentas, y mediante las técnicas de la programación valorizada, intenta, por otra parte, que los planes de desarrollo no sean sólo significativos en cuanto al «objetivo expansión», como ocurre con la planificación en volúmenes, sino que lo sean también respecto a los «objetivos estabilidad y equidad», en cuanto proporcionen un esquema de la evolución de los precios y de las rentas compatibles con los objetivos expansivos del plan.

3.2. MEJORA DE LA DISTRIBUCION DE LA RENTA

Anteriormente ha quedado apuntado cómo en algunos países la política de rentas se considera esencialmente como un medio de combatir la inflación de costes; en cambio, en otros, donde se concede más importancia a las consideraciones de orden social, se estima que la estructura actual de las rentas no es satisfactoria y que, por tanto, hay que aprovechar el suplemento de recursos que proporciona el desarrollo para mejorar la distribución. La política de rentas añade así a sus funciones estabilizadoras la de corregir la distribución.

Efectivamente, en cuanto la política de rentas tiende a realizar el equilibrio económico (ahorro/inversión) y social (ajuste de las pretensiones de los distintos grupos) por medio de la negociación, en lugar de dejarlo establecerse por sí solo a través del proceso inflacionista y a costa de múltiples conflictos sociales²⁵, supone un medio correctivo de la estructura de las rentas primarias que hubieran resultado del funcionamiento espontáneo del sistema.

Por otra parte, las excepciones que son compatibles con los criterios generales de la política de rentas: sostenimiento de precios agrícolas; aumentos de salarios superiores a la productividad en los sectores menos favorecidos, etc., contribuyen también a corregir la distribución.

Sin embargo, la política de rentas redistributiva apunta directamente a modificar sustancialmente las estructuras de la distribución funcional y personal de la renta. Esto puede implicar que la política de rentas entre en conflicto con otros objetivos (p. ej., tendencia de las inversiones a largo plazo), pero no hay duda que toda política económica descansa en soluciones de compromiso. Además, supone que la política de rentas ha de coordinar los diferentes instrumentos de la política redistributiva tradicional (impuestos progresivos, transferencias sociales, etc.) e integrarlos en un contexto general y consistente.

La política de rentas redistributiva exige, para su viabilidad y eficacia, el que puedan despejarse, en el plano teórico y en el operativo, una

²⁴ *Une politique d'équilibre de prix*, op., cit.

²⁵ Cfr. J. Lecaicon, op., cit.

serie de incógnitas importantes²⁶. En primer lugar, la existencia determinable de un óptimo distributivo como objetivo final de la misma; en segundo lugar, la posibilidad de cambiar la distribución funcional y personal en cuanto variables manipulables de la política de rentas, y, por último, la elección de los instrumentos que se pueden manejar para conseguir esta transformación:

a) Respecto al primer punto, es bien sabido que sólo el esquema marxista se considera una teoría generalmente explicativa de las relaciones entre la distribución de la renta y el desarrollo, válida para todas las circunstancias de lugar y de tiempo.

Fuera de este campo, las relaciones entre desarrollo y redistribución no han encontrado una explicación convincente y satisfactoria. La correlación observada entre subdesarrollo y desigualdad no ha sido posible determinar todavía en qué sentido circula, en teoría, la relación de causa a efecto²⁷. Sin embargo, el objetivo de la igualdad está profundamente arraigado en el pensamiento económico²⁸. En la economía moderna se han hecho esfuerzos extraordinarios para justificar el sentido igualitario y su integración en el análisis económico. Recordemos la teoría de la utilidad marginal del dinero, las aportaciones keynesianas o la de los economistas del bienestar. Sin embargo, no parece que el problema pueda resolverse sin unos juicios explícitos de valor. Si en virtud de los mismos queda determinado el objetivo, la política de rentas no es más que instrumento que intenta modificar una distribución para aproximarla al objetivo seleccionado.

b) Los datos de todos los países demuestran un suave crecimiento de la participación del trabajo en la renta nacional.

Este fenómeno ha intentado ser explicado tanto desde un punto de vista cíclico (efecto capacidad, efecto lag o desfase, cambios en la composición del consumo, etc.) como desde un punto de vista secular (mayor participación del sector público, decreciente importancia del trabajo independiente y de la participación relativa de la agricultura en la renta nacional, etc.), aunque desde un punto de vista teórico todas las teorías de la distribución funcional se orientan hacia una conclusión enormemente debatida, cual es la constancia de la participación del factor trabajo dentro de la distribución funcional. La argumentación estadística no ha podido rebatir totalmente estas conclusiones de la teoría económica. La tendencia histórica a la creciente participación del factor trabajo, al margen de las influencias derivadas del procedimiento de agregación de las estadísticas, ha encontrado su justificación oportuna más en cambios estructurales e institucionales que en la acción conscientemente redistributiva, fenómeno aquel ajeno al campo específico de la política de rentas.

Si además de lo que acabamos de decir se tiene en cuenta que la creciente participación del trabajo puede ser compatible con un empeoramiento relativo de la distribución funcional, se llegará a la conclusión que la política de rentas debe tomar como variable manipulable la dis-

²⁶ Vid. E. Más Montañés, en *La distribución funcional y personal como base de una política de rentas*, en XXV Semana Social de España, Zaragoza, 1966. Vid. también, Información Comercial Española, Madrid, núm. 532, diciembre, 1962.

²⁷ Vid. V. Marrama, en *Desarrollo económico: Conceptos, estrategias, planes*, "Revista de Economía Política", núm. 37, 1964.

²⁸ Vid. G. Myrdal, en *The Political Element The Development of Economic Theory*, Londres, 1953, y del mismo autor *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, op. cit.

tribución personal de la renta, como producto final de todo el proceso económico.

Aunque sobre este tipo de distribución pesa el fatalismo paretiano de la dificultad de modificar la distribución, la evidencia estadística muestra que en muchos países se ha producido una disminución apreciable del grado de desigualdad en la distribución de la renta.

c) Uno de los factores que han dado mayor interés a la relación entre la distribución funcional y personal de la renta, ha sido las investigaciones de G. H. Moore, en USA, de las que concluye que solo el 20 ó 25 por 100 de la disminución de la desigualdad en la distribución personal entre 1929 y 1948, en aquel país, puede atribuirse a los impuestos progresivos sobre la renta⁽²⁹⁾. Lo cual dada la gran progresividad del impuesto en Estados Unidos, no deja de ser sorprendente. Parece que a largo plazo, lo que tiende a influir decisivamente, es la diversificación en el origen de las rentas percibidas por los perceptores de los escalones inferiores a consecuencia del propio proceso de desarrollo. En el fondo esta conclusión responde a razones bastante profundas. Si los ingresos dependieran sólo de las capacidades, su distribución tendería a ajustarse a una curva normal. Lo que desajusta esta distribución, es la desigual distribución de las rentas de capital en el conjunto de la población y la falta de oportunidades para obtener ingresos no monetarios capitalizables (educación). Los gastos y transferencias en mejoras educativas y la reducción del grado de concentración de las rentas de capital tienen, pues, efectos decisivos sobre la distribución personal.

Todo ello implica que el objetivo de la política de rentas ha de ser la mayor equidad en la distribución personal de las rentas monetarias a través de las medidas de política fiscal progresiva (impuestos y gastos) y de favorecer al máximo la diversificación de las rentas según su origen. En este sentido, una acción congruente con la misma son las tendencias al salario/inversión ya apuntadas. Claro que ello supondría también para actuar en forma consecuente con los criterios apuntados, que se completase el conocimiento de la distribución personal de la renta con el de la riqueza que es la fuente de la misma. Con ello, como ya se dijo, la política de rentas alcanzaría también un marcado carácter estructural.

4. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE RENTAS

4.1. POLITICA DE SALARIOS

El alza autónoma, o inducida, de los salarios, conseguida a través de negociaciones, constituye uno de los elementos principales de la inflación de costes. Por otra parte, los salarios, y en general las remuneraciones del trabajo, representan la parte relativamente más importante de la renta nacional. Es esencial, por tanto, que la política de rentas se articule en una parte muy considerable como política de salarios. No se agota con ello el contenido de la política de rentas, puesto que ésta incorpora además instrumentos de acción sobre las rentas no salariales, así como un componente redistributivo que, al incidir sobre los ingresos disponibles, implica extender su acción al campo fiscal, al de las transferencias sociales e incluso a ciertos aspectos estructurales.

Sin embargo, la política de salarios, a pesar de sus dificultades y complicaciones, constituye la única forma adecuada de afrontar el problema de la

²⁹ Cfr. E. Mas Montañés, op., cit.

inflación de costes que es consecuencia de la presión excesiva de las remuneraciones. Por ello tal vez sea oportuno el comenzar señalando *lo que no es una política de salarios*.

Por supuesto, no constituye una política de salarios los medios encaminados a *debilitar la posición de los trabajadores* en la mesa de negociación. Serán necesarias reformas institucionales que reglamenten el funcionamiento y el campo de acción de los grupos sindicales y profesionales, pero la existencia de tales grupos socializados constituye una característica estructural de nuestra época que sería, por lo menos, utópico intentar dismantelar.

Tampoco constituye una política de salarios el *limitarse a un estricto control de la demanda global*. No existe una garantía apropiada de que un determinado nivel de demanda lleve consigo segura y regularmente unos incrementos medios de salarios que no superen los progresos de la productividad. Aparte de las dificultades citadas, en cuanto a la actuación a través de medidas exclusivas sobre la demanda global.

En este mismo sentido cabría indicar también que no constituye una política de salarios el intentar *comprimir* a estos, por el medio que se crea oportuno, como sustitutivo de las medidas monetarias y fiscales, y de otro orden, que son necesarias implantar cuando se está en presencia de un claro exceso relativo de demanda global.

Por último, tampoco han de ser consideradas como medidas de política de salarios *las actividades siguientes* (30).

a) Las vagas exhortaciones a la moderación dirigida a las organizaciones sindicales y profesionales.

b) El acuerdo oficioso con las citadas organizaciones por el que estas se comprometen a abstenerse de plantear reivindicaciones, durante un lapso de tiempo determinado.

c) El recurso voluntario u obligatorio al arbitraje, sin que los árbitros tengan instrucciones sobre el aumento medio de salarios que la situación económica permite.

d) Las intervenciones del gobierno en los conflictos laborales con el fin de llegar a un compromiso después de que la posición de las dos partes, no ha cristalizado.

e) Las medidas de centralización de los salarios a escala nacional.

En realidad, de lo que trata la *política de salarios* es de establecer un criterio que sirva de orientación para determinar los aumentos de salarios que son compatibles con los objetivos perseguidos. Una verdadera política de salarios no trata de impedir el alza, lo cual carecería de sentido, sino de regular su crecimiento de tal forma que el aumento medio de los salarios se acompase al aumento de la productividad.

Por todo ello, la política de salarios implica, en primer lugar, definir la expansión posible de los salarios; en segundo lugar, informar a los interesados, y en tercer lugar, lograr su aceptación. No hay duda que un proceso de esta naturaleza no sólo resulta laborioso y complicado, sino que requiere, como ya se ha dicho, cierta evolución institucional, cambios en tradiciones arraigadas, decisiones de carácter político y contar con el consenso de la opinión pública. Esta pudiera ser una de las razones explicativas del por qué se tiende a utilizar en ocasiones las medidas estabilizadoras o de otro carácter, aun con la evidencia de su relativa eficacia.

Uno de los *problemas más importantes*, a este respecto, es la *determinación de la norma de crecimiento de la productividad*, que se ha de referir a la evolución tendencial a largo plazo, para evitar los aspectos polémicos a corto plazo con motivo de la influencia de factores estacionales, y ha de estar al cuidado de una autoridad central encargada también del mecanismo de consulta con los interesados.

Lo fundamental de esta norma, ha de ser su sencillez y claridad, la cual

³⁰ Cfr. *Le probleme des hauses des prix*, op., cit.

será una consecuencia de la nitida definición de las variables utilizadas. Sin embargo, parece conveniente que en su determinación, se tengan en cuenta los diversos aspectos de la coyuntura e incluso de la balanza de pagos⁽³¹⁾, como también la necesidad de que se establezcan determinadas excepciones a la norma general. Por ejemplo, con motivo de corregir situaciones injustas (que a tenor de la dicho en otras páginas implicaría considerar, no sólo la distribución primaria de la renta, sino de la disponible); como incentivo a la redistribución de las mano de obra (autorizando en los sectores donde es imposible reclutarla de otra forma, aumentos superiores a la productividad; con motivo de acuerdos en que el aumento de la productividad sea el resultado de condiciones especialmente penosas, etc.⁽³²⁾). Claro que el problema de las excepciones a la norma, lleva a analizar en forma muy precisa la medida en que son compatibles con la estabilidad; a conseguir para las mismas la máxima adhesión general y de los grupos sociales, y mantenerlas dentro de un número reducido para evitar que la proliferación de excepciones invalide prácticamente la fuerza de la norma general.

Un problema a tener en cuenta también en la elaboración de la norma sobre salarios, es el de los *deslizamientos* o *desviaciones de los salarios* (*wage drift*). Es decir, el hecho de que las ganancias medias efectivas son superiores a los tipos de salarios contratados, lo que determina que lo realmente significativo, sean, no las modificaciones de las tarifas salariales, sino las cantidades percibidas. Este hecho es debido a una diversidad de factores: como un elevado nivel de empleo que hace sobrepasar lo percibido sobre lo pactado; las ventajas sociales; las reducciones de jornada; ascensos a empleos más calificados; traslados a sectores con remuneraciones más elevadas; etc.

El efecto de las "desviaciones de salarios" depende mucho de la escala a que se llevan las negociaciones; si son a nivel de factoría su importancia es muy reducida; en caso de convenios por sectores, el efecto es mayor porque los mismos acordados suelen completarse al nivel de cada empresa. Ahora bien, en cuanto los aumentos sobre las tarifas suelen realizarse gradualmente, en el intervalo entre dos negociaciones, son generalmente absorbidos, en todo o en parte, por la evolución de la productividad. El problema real son los "deslizamientos persistentes", sobre todo, cuando existe la práctica de negociar las nuevas tarifas sobre los ingresos realmente percibidos en el momento de la negociación en lugar de sobre la base de las tarifas anteriores. Como hemos dicho, es este un problema importante para la política de rentas porque hay países en los cuales el incremento por desviaciones de tarifas cubre la variación de la productividad.

La modalidad de política de salarios anteriormente enunciada, que suele conocerse con el nombre de **política de salarios uniforme**, supone, implícitamente, que en los sectores donde el incremento de productividad es mayor que la norma de salarios, bajarán los precios, lo cual compensará el aumento que se produzca en los sectores con productividad inferior a dicha norma, manteniéndose así estable el nivel de precios.

Tal supuesto es evidentemente discutible, porque su efecto final dependerá de la ponderación con que entren los diferentes sectores en el nivel general de precios, con lo cual, de cumplirse el supuesto implícito, lo mismo podría ocurrir una elevación que una reducción de precios, inconveniente que puede salvarse con un cálculo adecuado de la norma sobre salarios⁽³³⁾.

Por otra parte, se le ha formulado también la crítica de que los aumentos uniformes de salarios pueden constituir un posible freno al

³¹ Cfr. Los casos de Holanda (1954/55), Inglaterra (1961) y Austria (1962), aludidos en *Une politique d'équilibre de prix*, op., cit.

³² Vid. idem.

³³ Vid. G. Mazzeochi, en *Variaciones de productividad y salarios*. "Productividad". Madrid, núm. 34 (1965). H. M. Gouty, en *Algunos problemas de la política de salarios*, "Cuadernos de información económica y sociológica". Barcelona, núm. XIII-XIV, 1963.

desarrollo económico en cuanto no favorezcan suficientemente la movilidad de la mano de obra³⁴. Sin embargo, aparte de que una mayor movilidad de la mano de obra puede ser favorecida por una activa política estructural o de desarrollo, y aparte también de las numerosas excepciones admitidas en la aplicación de la normal general, hay que tener presente que la uniformidad de aumentos relativos es compatible con una ampliación de las diferencias absolutas de salarios, que son los que en definitiva contribuirán a favorecer la movilidad profesional o espacial de la mano de obra³⁵.

Se ha apuntado también que la política uniforme de salarios puede resultar insuficiente para el mantenimiento del nivel de precios a causa del desquite del mecanismo del mercado al margen de las normas sobre salarios. Efectivamente, la desviación entre las tarifas y las cantidades de hecho percibidas tiende a ser más amplia en las economías de pleno empleo. Por tanto, a medida que es mayor la penuria de mano de obra, el efecto «wage drift» se convierte en un elemento de presión sobre los precios. Sin duda ocurre así, pero sobre este particular hay que recordar lo dicho anteriormente sobre la insuficiencia de la política de rentas, que constituye uno de los instrumentos de la política económica, pero no el único; su acción es parcial y complementaria de otras medidas, como las coyunturales, que serían las aplicables en este caso.

Un inconveniente realmente grave de la política uniforme de salarios es la posibilidad de que en los sectores de mayor productividad, y que han satisfecho salarios inferiores a la norma, no descendan los precios, con lo que en definitiva se producirá en los mismos un aumento de beneficios. Esta posibilidad deriva de que algunos de estos sectores de productividad más elevada sean, por ello, sectores muy concentrados, y, por tanto, con capacidad para administrar sus precios. De ocurrir así, aparte de no lograrse, o sólo muy parcialmente, los objetivos estabilizadores, se agravarían los desequilibrios entre sectores o empresas. Ello parece implicar que la política de salarios sólo puede ser eficaz en el contexto coherente de una política de rentas en la que sea posible el recurso permanente a una política de precios.

Como alternativa a la política de salarios centralizada o uniforme se ha intentado ensayar una política de salarios diferenciada, esto es, en la que los aumentos de salarios en cada sector o empresa fueran equivalentes al incremento de la productividad en las mismas.

Ahora bien, la práctica de una política de este tipo parece presentar unos inconvenientes superiores a la política uniforme, matizada con excepciones. En primer lugar, porque las grandes diferencias de productividad entre los sectores económicos determinaría, a largo plazo, una estructura de salarios no sólo injusta, sino contraria a un buen rendimiento económico. Además, desde un punto de vista institucional, habría grandes dificultades para que los aumentos de salarios pudieran seguir esta regla. Existen ciertas tradiciones que obligan prácticamente a mantener una relación no explícita, pero no por ello operante, entre los salarios de las distintas ramas y profesiones. Por tanto, los aumentos de salarios, realizados en una rama, por un efecto imitación, acabarían por generalizarse a otros sectores de la economía³⁶.

³⁴ Vid. *Les salaires et la mobilité de la main d'oeuvre*. "Problèmes Economiques", París, núm. 923 (1965).

³⁵ Vid. D. H. Günter, en *Evolución de las diferencias de salarios según las ocupaciones*, "Revista Internacional del Trabajo". Ginebra, LXIX, número 2, 1964. N. E. D. C. *Conditions favourable to faster growth*. London, 1963.

³⁶ Cfr. *Une politique d'équilibre de prix*, op. cit.

Hay otras razones que se aducen contra la política diferenciada de salarios: son las que se refieren a los efectos resultantes sobre la movilidad de la mano de obra. Si esta movilidad resulta pequeña, el sistema cristalizará prácticamente en dos sectores, el de elevada y el de baja productividad, sin que las disparidades de salarios atraigan mano de obra al primero ni conduzcan a la transformación de los segundos. En cambio, si, como es más real en época de desarrollo, la movilidad de la mano de obra es fuerte, los sectores más productivos dispondrían de toda la mano de obra necesaria, mientras que los menos productivos acabarían teniendo dificultades y viéndose obligados a aumentar los salarios por encima de la productividad. En estas condiciones, tampoco sería viable mantener la estabilidad de precios.

Por todas estas razones, una «política uniforme de salarios», a base de normas claras y bien establecidas, con las excepciones que fueran convenientes, y teniendo en cuenta que los aumentos uniformes amplían las diferencias absolutas y que éstas, con las «desviaciones» salariales, suponen factores estimulantes a la mayor movilidad de la mano de obra, podría actuar con una eficacia satisfactoria, siempre que encontrase el complemento adecuado en una política de precios, y, sobre todo, en una política activa de desarrollo que redujese las rigideces estructurales.

Siendo el Estado actualmente un gran empresario (funcionarios, empleados de servicios públicos e industrias nacionalizadas), es lógico que los principios de la política de salarios deban de ser aplicados igualmente al sector público. Con ello, el Estado producirá una influencia saludable sobre la opinión pública, dando prueba de aceptación de los criterios generales en materia de política de rentas. Para ello no se han de establecer textos legales, o estatutos de funcionarios, prácticamente anquilosados, sino practicar una política estatutaria o contractual de rentas basada en unos principios similares a los operantes para el sector privado, en el que tales principios se aplican sólo en forma indicativa.

4.2. POLITICA DE RENTAS NO SALARIALES

Las rentas no salariales no sólo difieren de las anteriores por el coeficiente de participación relativa en la renta nacional, sino, sobre todo, por sus características jurídicas en cuanto a su constitución. Así como los salarios tienen un carácter de rentas anticipadas y se constituyen a través de un proceso de negociación, las no salariales están constituidas por una masa heterogénea, entre las que figuran rentas residuales (beneficios determinados por el mecanismo del mercado), contractuales (intereses, alquileres, etc.) y estatutarias (rentas profesionales).

De aquí que los instrumentos específicos para controlar la evolución de estas rentas sean también diversos, aunque complementarios entre sí, en un esquema homogéneo y coherente:

a) Cabe, en primer lugar, actuar con medidas de «política indirecta», que al acentuar la flexibilidad del sistema económico aproximen más sus resultados reales al modelo de la economía de mercado. Tales medidas pertenecen tanto al campo de la política coyuntural, como a la estructural. Así, las financieras y monetarias sobre el volumen de demanda global; las destinadas a acrecentar el grado de movilidad de los factores; las encaminadas a la lucha contra los monopolios y las prácticas restrictivas de la competencia; las dirigidas a regular la pu-

bilidad y otros tipos de competencia ajena al precio; las dirigidas a incrementar la eficiencia de las empresas pequeñas y medianas, etc.³⁷.

b) Una forma indirecta de controlar la evolución de ciertas rentas no salariales (las de carácter residual, preferentemente) es mediante medidas de «política de precios», medidas que tienen la ventaja de su fácil comprensión, dentro del contexto de la política de rentas, porque van derechamente al cumplimiento de la finalidad de la misma, el objetivo estabilidad, y además, la ventaja adicional de constituir una variable sobre la cual la información estadística es relativamente completa.

En materia de «política de salarios», el criterio más simple es, sin duda, el que establece la conveniencia de evitar toda modificación al alza de los precios practicados. Aunque este principio se haya llevado a la práctica en algunas situaciones más o menos excepcionales, es fácil percatarse de la dificultad de su implantación. La razón es que, dadas las grandes diferencias en cuanto al ritmo de aumento de la productividad en los diferentes sectores, en una economía dinámica, tal formulación entraría en conflicto con las normas de política de salarios relacionadas con la productividad, que exigen que los precios relativos se incrementen o reduzcan según que la productividad del sector aumente lenta o rápidamente. Ahora bien, si se tiene en cuenta que en ocasiones las variaciones de los precios son consecuencia de las modificaciones experimentadas en los costes no salariales, como por ejemplo el componente extranjero de los costes, cabría formular los principios directores en el sentido de que los precios deben bajar en aquellas ramas, cuyo aumento de productividad es superior a la media nacional y elevarse en aquellas otras que es inferior, con la reserva de que los precios deben también reflejar las variaciones de los costes no salariales (³⁸).

Tales criterios orientadores son, sin duda, difíciles de practicar. En primer lugar, porque exigen disponer de información sobre la evolución de la productividad en los distintos sectores económicos, aparte de conocer también la evolución de los costes no salariales. Esta actuación es más complicada que en el caso de las normas de salarios en las que sólo se precisaba conocer la tendencia de la productividad en el conjunto de la economía.

Y, en segundo lugar, por la necesidad de que los criterios generales resulten matizados con algunas excepciones. Se suelen citar tres clases de correctivos a los principios anteriores (³⁹). El que se refiere a la conveniencia de que los precios se eleven más rápidamente en las ramas que necesitan expansionar su capacidad productiva y el nivel de beneficios es insuficiente para atraer los capitales necesarios, y viceversa, por el papel que los precios juegan en la afectación de los recursos; el que reclama el descenso de los precios en aquellos casos, que por un control excesivo sobre el mercado, obtienen un margen de ganancias sensiblemente superiores a las que obtienen otras inversiones de riesgos equivalentes; y el que contempla la necesidad de estimular los agentes económicos a incrementar su eficiencia, ya sean los salarios en ciertas condiciones, ya los beneficios empresariales, que son una de las razones que incitan a los empresarios a lanzarse a innovaciones, gracias a las cuales puede ser mejorada la productividad nacional.

³⁷ Cfr. *Pour une politique de prix et autres revenus non salariaux*, op., cit.

³⁸ Vid. G. Manca, *A propósito de una política de ingresos no salariales*. "Revista del Trabajo". Madrid, núm .10, 1965 (traducido de "Rivista di Política Economica, enero, 1965)

³⁹ Transcritos del *Report to the President*, del Comité de Consejeros Económicos del Presidente USA (1962) y del segundo informe de la National Incomes Commission (citados por OCDE: *Pour une politique de prix et autres revenus non salariaux*, op., cit.).

Cuando los criterios son establecidos, los problemas se desplazan al **plano operativo** en donde hay que proceder a su aplicación. La «política de precios» puede desarrollarse a través de una gama variada de actuaciones. La primera de ellas, el **control directo** de los precios. Sin embargo, tal medida resulta inviable en cuanto es incompatible con los principios de la economía de mercado, que es el marco de actuación de la política de rentas⁽⁴⁰⁾. Por ello la política de precios se establece con una **triple orientación**. En primer lugar hacia el control directo de algunos precios, por razones económicas en los casos de servicios de interés público (ferrocarriles, telecomunicaciones, energía, etc.), o por razones sociales (como los alquileres o los precios agrícolas). En segundo lugar, mediante procedimientos de **vigilancia activa** de precios (notificación o consulta previa con anterioridad a toda elevación de precios, fiscalización de los procedimientos de determinación de precios, etc.). Y por último, mediante intervenciones **oficiosas** bajo la forma de persuasión moral y de presión de la opinión pública movilizadas al efecto. Es de destacar que las dos últimas actitudes, tienen un efecto limitado en el estado actual de los comportamientos sociales. Por ello si la política de rentas se ha de traducir en una estrategia coherente con sus propias formulaciones, tendría que acudir a procedimientos más efectivos⁽⁴²⁾. De ello depende en gran parte sus posibilidades de consolidación futura.

c) Respecto a la tercera línea de actuación, es decir la «actuación directa sobre las rentas no salariales» se han sugerido dos tentativas de orientaciones. La primera consiste en formularla en términos de renta disponible por las grandes categorías socioeconómicas.

La **primera instrumentación** citada, constituye una solución en la línea de la economía inglesa, para la cual, el objetivo principal de la política de rentas es, como se ha dicho, su función estabilizadora, por lo cual la actuación correcta es a través de las rentas primarias⁽⁴²⁾. Responde también a la estructura en la distribución de la renta de dicho país con un mayor peso relativo de los beneficios en la masa de ingresos no salariales.

Tal concepción de la política de rentas no salariales evitaría la necesidad de intervenir sobre los precios; sería viable porque la información disponible sobre esta magnitud es satisfactoria; y constituiría un elemento de satisfacción directa para los asalariados que verían en la misma una justa contrapartida a su actitud de moderación. En cambio la intensificación de los impuestos sobre los beneficios, en forma general, se ha objetado, que afectaría a todas las empresas en la misma medida, fueran eficientes o no, e independientemente de su grado de competitividad; por otra parte, un impuesto diferenciado en relación con el nivel de beneficios discriminaría contra los sectores y empresas más progresivas, que contribuyen mayormente al desarrollo económico y que requieren por tanto, inversiones mayores.

Prácticamente la misma argumentación se ha utilizado contra la «política de restricción de dividendos», añadiendo además que su incidencia sobre el total de ingresos personales es muy inferior a la de los salarios⁽⁴³⁾. Todo ello está llevando a la investigación de instrumentos que

⁴⁰ Cfr. Concil on Prices, Productivity and Incomes, cuarto informe.

⁴¹ Cfr. *Schema de osservazioni e proposte sull'ordinamento dei Comitati Prezzi*. C. N. E. L. Roma, 1963.

⁴² Vid. *La política dei redditi nel quadro dei problemi fondamentali dell'economia inglese*, de G. Manca, "I/Rasparmio", 4, 1962.

⁴³ Cfr. *Profits and the National Incomes Commission*. A report of the Federation of British Industries. London, 1963.

podieran actuar en función del paralelismo dinámico de los beneficios con los demás ingresos, teniendo en consideración, a largo plazo, la naturaleza de los beneficios y su función en una economía de desarrollo ⁽⁴⁴⁾.

La alternativa francesa, más orientada hacia consideraciones de orden social, y más en consonancia con la estructura de la distribución de su renta nacional en la que tienen un gran significado los ingresos de los trabajadores independientes, es la actuación sobre el ingreso disponible, utilizando para ello los instrumentos clásicos como los impuestos progresivos, las prestaciones de seguridad social y otras transferencias, y también instrumentos más específicos como la política de salario mínimo, la de precios agrícolas, etc.

Tal instrumentación tiene el inconveniente de actuar sobre unos planos, sobre los cuales la información estadística es escasa, y, sobre todo, el operar en un escalón muy alejado de aquel en que se toman las decisiones claves en materia de precios e ingresos, para que la simple amenaza de medidas fiscales, u otras, pueda tener un efecto importante.

En cambio, presenta la ventaja de estar concebida en función de cuanto interesa más íntimamente a los individuos, es decir, a los ingresos finales disponibles.

5. COROLARIO INSTITUCIONAL

A título de simple corolario de la exposición anterior, en la que se ha tratado de analizar los principales aspectos de la política de rentas, se recogen a continuación algunas consideraciones en íntima relación con el planteamiento operativo de la misma.

La política de rentas consiste, no sólo en formular unos principios generales orientadores, sino que en la propia sustancia de la misma figura la necesidad del ascenso aquiescente de los interesados. He aquí, pues, una de las principales garantías de acierto para su implantación y funcionamiento.

Pero, para que tal cooperación pueda ser prestada libremente, es necesario que sea juzgada necesaria y deseable, porque su inexistencia traería aparejados graves inconvenientes para el interés general. En indudable que en la base de este proceso se encuentran dos exigencias insoslayables. En primer lugar, la necesidad de una educación, en sentido amplio, en la problemática difícil de la política de rentas, lo cual exige un esfuerzo permanente de formación y de vulgarización económica. En segundo lugar, la necesidad de una información exhaustiva sobre la sustancia y los contornos del problema, para que pueda realizarse una seria reflexión por parte de los interesados, así como las confrontaciones que se estimen oportunas.

En la medida en que esta cooperación sea más eficaz y exija renunciaciones y sacrificios a las instituciones sociales que colaboran en el mecanismo de la política de rentas, será mayor la tendencia a reivindicar un papel más activo en la definición de los criterios de la política económica general. El caso de la Trade Unions inglesa, puede ser sintomático a este respecto.

Al mismo tiempo, este sentido de colaboración exigirá reformas institucionales en otros campos. Simbólico es también, las discusiones habidas en Francia en torno al problema de la autofinanciación, sobre todo en lo

⁴⁴ Cfr. El impuesto de ecuación de ingresos. Vid. *Incomes Policy for un earned income*, The Economist de 28 de septiembre de 1963.

que se refiere a la apropiación de la misma y a la posibilidad de que en este beneficio, no participen solos los trabajadores de los sectores más dinámicos y progresivos.

Por lo que se refiere a los poderes públicos, su misión no se agota con formular y aplicar los principios directivos de la política de rentas. Esta necesita de una transparencia estadística que exige un esfuerzo permanente en este campo, así como especiales inversiones. De la misma forma, necesita de una mayor densidad de organismos para el estudio y la evaluación sistemática de las rentas, organismos que han de ser principalmente nutridos, para que sus recomendaciones gocen de una aceptación general por personalidades independientes.

Resulta conveniente también, como obligada consecuencia, la revisión del cuadro institucional del mecanismo de las negociaciones sobre salarios y en general del ordenamiento profesional, que en la mayoría de los países, conserva gran parte de la impronta de épocas anteriores, cuando las reivindicaciones particulares se obtenían desdeñando consideraciones de orden más amplio dictadas por el interés general. En la época presente, la contraposición de intereses actúa sobre un contexto distinto, el de asegurar una equitativa participación en los frutos de una sociedad en progresivo desarrollo. Ello determina una tendencia destacable a que los grupos socializados se conviertan en órganos de colaboración y diálogo social; a que sus actitudes reivindicativas se produzcan en el contexto de una política de rentas generales⁽⁴⁵⁾; y a que los poderes públicos estén representados en las negociaciones más importantes, no solo como mediadores, sino como partes representantes del interés general, desde la fase inicial de tales negociaciones.

Sólo en un marco institucional adecuado, la política de rentas podrá realizar la conciliación del desarrollo rápido, y la estabilidad monetaria compatible con el funcionamiento normal de la economía de mercado.

⁴⁵ Vid. *Los sindicatos y la política de rentas*, en "L'Observateur de l'OCDE", número 23, agosto, 1966.