



LA RAZÓN HISTÓRICA. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas. ISSN 1989-2659.

## Economía y hombre. Luis Olariaga Pujana y la nueva orientación de la Política Social.

**Sergio Fernández Riquelme.**

*Historiador y Profesor de Política social. Universidad de Murcia.*

“El problema social no es un problema simplemente institucional, sino un problema de fondo que afecta a todo el complejo de ideas y relaciones humanas que forman el tejido de nuestra sociedad y al repertorio mismo de motivaciones que guían a los hombres para convivir entre ellos” (Olariaga, 1950).

### **Resumen.**

Economía política y Política social se encuentran ligadas, como “las dos caras de Jano”, desde sus orígenes científicos respectivos. El grado y nivel sobre papel del Estado o el Mercado en la satisfacción justa y equitativa de las necesidades humanas, aparece como debate histórico permanente entre ambas, en una dialéctica incesante con puntos de contacto y de fricción, que el economista español Luis Olariaga supo vislumbrar desde una “nueva orientación” humanista.

### **Palabras clave.**

Economía política, Olariaga, Liberalismo, Reforma social, Política social.

## **Introducción.**

Luis Olariaga Pujana [1885-1976] ha sido uno de los economistas más relevantes y a la vez más desconocidos de la historia contemporánea española, encontrándose su legado presente en la obra de insignes pensadores económicos tales como Juan Velarde[1], Lucas Beltrán, Juan Sardá, Jané, Naharro, Catañeda, Argandoña o Mariano Navarro[2]. La herencia teórica y práctica de este pensador vitoriano, liberal y católico se rastrea decisivamente en la historia reciente de la ciencia económica española, en los planes de desarrollo y estabilización desplegados por el régimen franquista durante los años sesenta, en la actual difusión del pensamiento económico liberal de las Escuelas de Friburgo (Eucken, Müller-Armack, Röpke) y de Viena (Hayek, Menger, Mises), y en el finisecular debate neokeynesiano, del que fue pionero introductor en nuestro país.

Como señala Isabel Cepeda, este profesor y consejero “no era un buen conocedor de la Teoría económica”; así, “la aportación de Olariaga no es destacable como contribución teórica, sino como economista político con un cierto compromiso por el desarrollo de su país; como hombre clave en la modernización de las prácticas bancarias españolas, en la formación de nuevas generaciones de economistas y como consejero en la alta política”[3]. Pero en estas páginas no interesa analizar su obra cataláctica y su trascendencia en la Economía política nacional (especialmente en el campo de la economía “monetaria”, suficientemente estudiada por el mismo Velarde, por Isabel Cepeda o Carmen Pérez de Armiñán), sino su más desconocida y compleja reflexión político-social, desplegada coherentemente tanto bajo la Monarquía de la reforma social alfonsina y la Dictadura de Primo de Rivera, como bajo la II República y la Dictadura estatificadora del General Franco[4].

### **1. Luis Olariaga y la Política social.**

Aunque a simple vista parezca que esta parcela de su pensamiento es accesible únicamente a través de un puñado de obras o de varias recopilaciones de sus

lecciones académicas, sus numerosos estudios económicos evidencian la interrelación analítica y reformista de sus preocupaciones sociales y su teoría económica, hijas ambas de un mismo tiempo histórico. Desde su llegada a la *cátedra de Política social y Legislación comparada del trabajo* en 1917, la obra de Olariaga supone, a nuestro juicio, una de las más instructivas aportaciones hispanas al debate intelectual sobre la realidad o posibilidad de una Política social desde la ciencia económica, desde la perspectiva liberal y del humanismo católico.

Sus sugerentes lecciones académicas, sus continuos consejos políticos y sus relevantes estudios económicos alumbran una Política social capaz de unir, en condiciones ideológicas muy difíciles, lo económico (el bien estar) y lo político (el bien común), o lo que es lo mismo, de conciliar las aspiraciones subsidiarias del liberalismo y la realidad política centrípeta del Estado. El estudio de su obra nos puede ayudar a comprender el papel de los liberales de distinta escuela en el proceso histórico de configuración de la Administración social contemporánea –en el sentido de Ernst Forsthoff– en Europa y en España.

El objetivo capital de este texto es, por tanto, situar a Luis Olariaga dentro de la larga aventura intelectual que generó en España una Política social liberal, y más en concreto, del intento de construirla como disciplina autónoma y científica. Desde el año 1917 hasta el último magisterio de Efrén Borrajo Dacruz, Manuel Moix y Federico Rodríguez [5], Olariaga participó desde la ciencia económica y el magisterio sociológico en esta aventura liberal y científica; aventura que aportó sus conclusiones teóricas a la “ordenación” de la vida social y económica de las distintas etapas de la historia española. Esta disciplina respondía, como el resto de propuestas de “régimen social”, a esa labor de mediación histórica e institucional a las exigencias “políticas” (unificación estatal como objetivo del bien común) y “económicas” (desarrollo material y libertad de empresa para alcanzar el bienestar).

Afrontando los retos de la “cuestión social”, el liberalismo diseñó variados proyectos político-sociales en distintas esferas científicas (juristas, sociólogos, economistas) y desde distintas militancias políticas (republicanos y monárquicos,

laicos y católicos, progresistas y conservadores, jacobinos y corporativistas), siempre en coyunturas diferentes. El punto común de todas ellas, la justificación del liberalismo como “mediación”, se encuentra en la intervención limitada del Estado en la ordenación de la vida comunitaria. Y Olariaga aportó a esta gran empresa su propia perspectiva liberal, sus conocimientos económicos y su labor de profesor y consejero. El tiempo demostró la veracidad y actualidad de sus tesis: la solución del “drama social” sólo se podría alcanzar procurando un marco de bienestar material y espiritual, de previsión y protección sociolaboral; este objetivo se alcanzaría no solo a través de la omnipotente labor ejecutiva del Estado, sino impulsando el desarrollo económico, la regeneración moral y la subsidiariedad social.

## **2. Economía y hombre: la necesaria función social del liberalismo.**

“La economía al servicio del hombre” era un objetivo que acercaba a Olariaga al mismo Wilhem Röpke, quién la definía como una justa combinación entre libertad y orden capaz de brindar a la humanidad “el beneficio de un enorme aumento del bienestar”[6]. El objetivo citado demostraba que el liberalismo no sólo aportaba soluciones económicas y econométricas a la hora de definir los retos del orden social de la era industrial. Durante más de cuarenta años, el liberalismo político-social de Olariaga aspiró a alcanzar esa difícil combinación entre libertad, orden y progreso para la España de su época. La pugna que a menudo se establece entre estos tres principios, tal como afirmaba Röpke, hacia necesario en muchos momentos adoptar soluciones de compromiso, eligiendo entre uno u otro principio, que en el caso de Olariaga se hizo visible en su intensa labor académica y burocrática. El medio que nuestro autor desplegó para alcanzar tal combinación partía, como economista que fue, de la estabilidad y disciplina monetaria; se complementaba, como reformador, con la regeneración de las infraestructuras estatales y la defensa de la propiedad privada; y culminaba, como sociólogo, con la difusión pedagógica de una reforma espiritual interna de la sociedad misma.

En sus análisis se muestra la relevancia que para el orden social y la realidad familiar tienen los hechos económicos y su materialización en “dinero”: tipos de cambio, precios, oscilaciones del valor del dinero, movimientos cíclicos de las actividades económicas, etc. Como le enseñó bien Maeztu, “lo económico” no puede desvincularse de las cuestiones sociales que acarrea y de las cuestiones nacionales que la determinan; Ortega, por otra parte, le mostró que la humanización de “lo económico” constituye un imperativo para hacer de España una nación más desarrollada y libre.

Así, para alcanzar la meta de una “sociedad económica”, Olariaga consideraba necesaria una amplia labor proselitista basada en la formación de nuevas “generaciones” de economistas, el “consejo” para la decisión política y la “difusión” mediática de ideas y propuestas. Una vez superada su atracción inicial por la teoría socializante del Keynesianismo y del guildismo (ampliamente difundido en las universidades españolas de principios del siglo XX), la obra del “ortodoxo” austriaco Hayek le orientó hacia la teoría monetaria, aunque nunca abandonó su labor burocrática al servicio del “interés general” nacional. Su presencia en la vida pública, desde su humanismo liberal y católico y desde su patriotismo coherente, le involucró en la modernización gradual de la sociedad española. Según Pérez de Armiñán, Olariaga “consideró factor prioritario la idea de servir al interés general, que no es siempre ni sólo del Estado, pero que siempre, y por encima de todo, es el de la Nación y el de la Sociedad”[7].

Esta concepción político-social amplia y humanista como pocas, fue producto inevitable de esa época que a principios de siglo A. V. Dicey anunciaba como “el siglo del colectivismo”[8], y que en España tuvo su punto culminante con la situación revolucionaria que condujo a la Guerra civil. Europa abandonó los principios doctrinarios o abstencionistas, e incluso estrictamente políticos (el Viejo liberalismo), y alumbró un Nuevo liberalismo parcialmente socializado o abiertamente intervencionista. Pareto, Jouvenel, Aron y el mismo Hayek profetizaron lo que realmente llegó a suceder: la crisis y decadencia, eclipse y

división, estatización y socialización de los principios liberales occidentales. Las libertades políticas se sometían al interés nacional, las económicas al proteccionismo arancelario y las sociales a la planificación estatal. En España, el proceso de transición del liberalismo doctrinario al democrático, la preeminencia de la filosofía krausista, así como el impacto popular de la cuestión social y el debate regeneracionista fueron las causas de la primera onda socializadora.

Precisamente ese es el momento en el que Olariaga vinculó la Economía liberal y la Reforma social como la solución de los problemas sociales y la libertad de empresa, siendo el máximo representante en cuestiones económico-políticas de la bien instruida Generación de 1914. Esta generación fue la que apadrinó un proceso de transición, simbolizado por el liberalismo regeneracionista y social, muchas veces contradictorio, capitaneado por Ortega. El filósofo madrileño concebía el problema político social de la España de principios de siglo como un “problema de cultura”. De las distintas propuestas de intervención estatal para regenerar el país “invertebrado” de la Restauración, evolucionaron hacia la ruptura del mismo, bien apostando por la solución excepcional de Primo de Rivera, bien patrocinando la proclamación de una nueva República burguesa.

Así se muestra en toda su esencia la orientación político-social del vitoriano: la “ordenación” del conflicto social contemporáneo nacido de la disolución entre el plano de lo político y de lo económico. Tras analizar las desfasadas formas de “organización” constructivista y estatista de la vida social y económica, la amplia mediación liberal de Olariaga proyectaba formas “ordenadoras” que contasen con las realidades individuales y colectivas de dicha vida. Este objetivo, modelado por Ortega y Maeztu desde sus inicios, se concentró en mejorar el desarrollo social y económico del país a través de la modernización de las prácticas bancarias y de la formación de una nueva generación de economistas capaz de orientar la decisión política en beneficio de la nación. Ahora bien, la modernidad de su pensamiento económico en cada época histórica, su acceso temprano a las obras de Hayek o Keynes (por su dominio del alemán y del inglés) y su influencia en la economía monetaria nacional, no se pueden desconectar de su reflexiones político-sociales. A

su juicio, la economía era el actual y verdadero “drama social”, y el análisis técnico debía ir unido a consideraciones filosóficas y preocupaciones sociales de profundo calado.

La Política social liberal de Olariaga discurre paralelamente a los cambios y tensiones de su larga experiencia vital, de su propio país y a los de la misma ciencia económica. El primer estadio fue su experiencia académica en Inglaterra (1908-1911); allí entró en contacto con las teorías político-sociales en boga (guildistas y fabianas), inició una trascendental relación con Ramiro de Maeztu, y pasó del mundo bancario a la teoría monetaria [9].

Tras completar sus estudios de Derecho, animado por Ortega y Unamuno (a quienes había puesto en contacto Maeztu), y tras su conocimiento directo en Alemania de los principales debates económicos y sociales (Sozialpolitik, Methodenstreit), y las enseñanzas técnicas de Flores de Lemus quienes el marcarán la dirección última de su gran objetivo teórico y práctico antes enunciado. Esta formación intelectual y académica generó en el joven Olariaga esta visión de la Economía Política como función social al servicio a la nación. Limitando el papel del Estado a un “intervencionismo conforme”[10], la investigación y la reforma sobre las estructuras económicas (monetarias, crediticias y bancarias) permitiría el aumento progresivo de los niveles de bienestar nacional, impulsando y necesitando a la vez la libertad de la Sociedad civil.

Unir el análisis económico y la preocupación social daba como resultado un modelo político-social profundamente liberal, profundamente orteguiano. El medio para alcanzarlo se basaba más en la “influencia directa” [11] que en el individualismo metodológico, o lo que es lo mismo, en la difusión directa e indirecta de sus planteamientos económicos y social en el ámbito docente y en el político. Los planteamientos económicos partían tanto del austriaco Hayek como del británico Keynes, aunque hasta 1931 la sombra de liberalismo social y estatista keynesiano le hizo guiarse por el *Treatise on money*. En este segundo estadio, el auge del estatismo durante los años treinta y el éxito posbélico del vulgarizado

intervencionismo de Keynes, le hicieron acercarse definitivamente, sin olvidar los méritos del británico, a las escuelas de Viena y de Friburgo. Los estudiantes y los responsables institucionales eran los sectores primordiales de su difusión intelectual, amén de la divulgación en la prensa del momento para el conjunto de la opinión pública (en el diario *El Sol*, se involucró desde 1917 en los principales debates sobre economía nacional e internacional). Como “consejero” económico, colaboró desde puestos de responsabilidad en la configuración de la política monetaria nacional (especialmente en la reconstrucción del sistema monetario y crediticio tras la Guerra civil, en puestos clave del Consejo Superior Bancario o del Consejo ejecutivo del Banco de España)[12]

En los diversos sectores de la actividad intelectual y político-económica se puede aprehender el significado último de la Política social liberal en la España del siglo XX. El vitoriano fue miembro de la heterogénea y fraccionada familia liberal española del siglo XX, que desde la generación de 1914 culminó el proceso del “liberalismo imposible” del que hablaba Dalmacio Negro [13]. Una familia cuyas diversas ramas ideológicas y ámbitos científicos contribuyeron, de manera aún no plenamente reconocida, a la construcción del Estado social español en el siglo XX. Según Negro, pese a que esta tercera época de nuestro liberalismo contemporáneo iniciada en 1876 - tras la “idealista” (1808) y la “posible” (1834)- no llegó a culminar con el final régimen político democrático-liberal[14], sí logró al menos, pese a grandes limitaciones y fracasos, modernizar ámbitos de la Sociedad civil, afianzar espacios la Reforma social y defender ciertos aspectos del Mercado nacional libre[15].

Mientras Alfonso XIII fue Jefe de Estado, el liberalismo se fraccionó irremisiblemente entre quienes atacaban la desconexión entre el “país oficial” falsificado (Ortega y Gasset *dixit*) y el “país real” invertebrado (como proclamaban los krausistas), entre los que limitaban las libertades por el orden (con Dato y Romanones a la cabeza) y los que las sometían a principios intervencionistas (con Canalejas al frente). Tras el lapso primorriverista, durante la II República la división se acentuó por convicciones religiosas-laicistas, por modas colectivistas o

convicciones librecambistas, y especialmente por un miedo creciente ante el socialismo revolucionario o por una decreciente fidelidad al régimen democrático-parlamentario republicano.

La labor académica y política liberal de Olariaga se ajustó en todo momento al análisis propuesto por Dalmacio Negro: el “argumento central del liberalismo consiste en limitar el gobierno al ejercicio de funciones estrictamente indispensables para asegurar las libertades”, no preocupándose de “quien manda, un príncipe, una oligarquía o el pueblo, cualesquiera que sea la realidad sociológica de este último o de aquella”. Así pues, Olariaga puede representar el paradigma del prohombre liberal de la España del siglo XX. En este sentido, su mentor Ortega escribía que “liberalismo y democracia son dos cosas que empiezan por no tener que ver entre sí, y acaban por ser, en cuanto tendencias, de sentido antagónico”[16], y como recuerda Dalmacio Negro “el gobierno liberal no se confunde, pues, necesariamente, como hoy es habitual, con el gobierno democrático”. El pensador alavés refleja la máxima liberal de la limitación del poder ejecutivo, la injerencia del poder público y la intervención estatal, encarnada con su labor de consejero bajo todos los regímenes políticos de la primera mitad del siglo XX.

### **3. Un hombre de su tiempo.**

El gran problema, la gran tragedia de la opción político-social liberal española fue, que no pudo o no supo construir una alternativa ideológica, institucional y partidista que integrase a todas sus facciones y pensadores, que acordase un mismo discurso y que estableciera un espacio político-social propio y autónomo. Al igual que sucedía en el proceso de construcción de un Estado nacional moderno, el liberalismo político-social español adoleció de los mismos problemas: los proyectos para conciliar la legislación sociolaboral protectora y previsoras y la legislación socioeconómica liberal fueron demasiado diversos y demasiado contradictorios. Ahora bien, frente a la falsa acusación de “abstencionismo” político-social, esta familia se volcó durante la primera mitad del siglo XX, desde

sus propias organizaciones partidistas, en la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los españoles por medio de una “regeneración” de la sociedad, auspiciando una intervención “ordenadora” y controlada del Estado en la realidad social y económica.

En el largo proceso de transición del Estado liberal decimonónico al Estado social y de derecho, nuestro liberalismo ni supo construir una organización política unitaria ni asumir un mismo discurso político-social. Esta diversidad y desunión fue la gran debilidad del mismo en una hiperideologizada época de entreguerras, ante la creciente preeminencia de los colectivismos de izquierdas y de derechas. Esta diversidad de planteamientos sociales del liberalismo español desde inicios del siglo pasado, impiden hablar de una única y cohesionada Política social liberal, pero es indudable que existe una recia tradición político-social a medio camino de la socialización de sus principios, de la democratización de sus medios y del humanismo cristiano; eso sí, una “tradición fragmentada” entre la raíces ideológicas de partida, la dimensión de la libertades defendida y la decisiones política adoptadas. Esta trágica fragmentación se derivó, en gran medida, del debate intelectual entre la solución del moderno problema de la “procura existencial” y la defensa de la libertades formales, que conllevó contrapuestas formas de entender el liberalismo político-social y el futuro del constitucionalismo, esencialmente tras la gran crisis del modelo de “orden liberal” desde la Gran Guerra.

Las diferencias y matices dentro de las “políticas sociales liberales” se ponen de manifiesto en los siguientes campos: la defensa de la libertad económica, restringida por el arancel proteccionista de 1891, tuvo cada día menos defensores entre los cuerpos directrices hasta los años sesenta del siglo XX; la libertad educativa enfrentó a los prohombres krausistas, a los republicanos laicistas y a las distintas concepciones católicas; la libertad religiosa enfrentó a conservadores y liberales dinásticos, y polarizó a republicanos, legalistas y monárquicos; la libertad política distinguió y radicalizó a los defensores de un régimen de libertades formales y los promotores de una “sustancialidad” real de las mismas; y la libertad

social fue confrontando esencialmente a las distintas “cosmovisiones” ideológicas, haciendo tomar partido a cada liberal por la defensa de sus creencias más profundas sobre el idóneo modelo de sociedad española.

En la complicada *Era española de entreguerras*, Olariaga fue un liberal conservador al estilo de Julián Freund[17], que buscó, desde la Ciencia económica y la Ciencia social, la construcción académica de una Política social capaz de educar a las generaciones futuras y aconsejar a la clase política en el mejor proceso de modernización de la Nación española.

### Notas.

[1] Juan Velarde, *Economistas españoles contemporáneos: primeros maestros*, Espasa-calpe, Madrid, 1990.

[2] Esta relación teórica, unida a una afectuosa relación personal, se evidencia en la obra de Mariano Navarro, *El empresarismo*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias morales y políticas (Contestación de D. Luis Olariaga), Raycar Imp., Madrid, 1969

[3] Isabel Cepeda, “Aportaciones monetarias de Luis Olariaga” en *Saberes. Revista de Estudios jurídicos, económicos y sociales*, vol. I, Universidad Alfonso X el Sabio, Villanueva de la Cañada, 2003.

[4] Juan Velarde, “Prólogo” a Luis Olariaga y Pujana. *Escritos varios*, Fundación FIES, Confederación de Cajas de ahorro, Madrid, 1980. Conviene recordar que el pensamiento económico español no se ha mantenido ajeno a la renovación del liberalismo. Pensadores como Lucas Beltrán o Luis Olariaga supieron mantener viva la llama liberal durante a lo largo del tiempo y por encima de los cambios de régimen, llevándose a cabo, bajo su patrocinio, un importante esfuerzo de estudio y popularización del ideario liberal. Está todavía por escribir la historia intelectual de los profesores y empresarios relacionados con (a) la sociedad liberal Mont Pèlerin, fundada por Hayek en 1947; con (b) el proyecto de los Hermanos Villalonga desde finales de los años cincuenta, y con (c) el proyecto de Unión Editorial que, a lo largo de los últimos 25 años, ha traducido, publicado y distribuido incansablemente en nuestro país las principales obras de contenido liberal escritas por pensadores extranjeros y nacionales.

[5] Sobre el profesor Rodríguez se dicen algunas cosas de interés en: J. Molina, “La obra científica de Federico Rodríguez y su repercusión sobre el estatuto científico de la política social y saberes afines”, en *Globalización y Trabajo Social. Actas del II Congreso de Escuelas Universitarias de Trabajo Social*.

Suplemento., Escuela Universitaria complutense de Trabajo Social, Madrid, 1998.

[6] Wilhelm Röpke, *La teoría de la economía*, Unión editorial, 1989, Madrid, págs. 242 y ss.

[7] M.C. Pérez de Armiñán, *Problemas Geopolíticos, Sociales y Económicos en la obra periodística del profesor Olariaga*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, pág. 21 y ss.

[8] Ilustrado en su obra A. V. Dicey, *Law and Public Opinión in England*, MacMillan, 1914.

[9] De Inglaterra admiró profundamente la autonomía del sistema bancario inglés, la madurez de su sistema político y su intervencionismo siempre controlado.

[10]J. Molina, "La tercera vía en Wilhelm Röpke" en Cuadernos Empresa y humanismo, núm. 82, Universidad de Navarra, Pamplona, abril de 2001, págs. 5 y ss.

[11]Esta influencia directa se materializó como consejo político y consejo académico.

[12]Como "docente", para Olariaga la divulgación respondía a su objetivo orteguiano de educar a nuevas generaciones de economistas como auténticos "reformadores" y "modernizadores" a través de la Administración pública y de las Carteras ministeriales, tanto en el plano técnico (culminado con la creación del Instituto bancario) y en el humanista (miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas). Véase Sergio Fernández Riquelme, Luis Olariaga y la Política Social liberal. Murcia, Isabor,

2006.

[13]Dalmacio Negro, El Liberalismo en España, Unión Editorial, Madrid, 1988, pág. 11.

[14]Ídem, págs. 12 y ss.

[15]José Luis Monero Pérez, La Reforma social en España: Adolfo Posada, Ministerio de Trabajo y asuntos sociales, Madrid, 2003, págs. 133 y ss.

[16]Pues "se puede ser muy liberal y nada demócrata, o viceversa, muy demócrata y nada liberal" (Dalmacio Negro, op.cit., pág. 12).

[17]Definido de esta manera por Sébastien de la Touanne, "El liberalismo conservador de Julien Freund", en Empresas políticas, año III, núm.5, Murcia, 2004, págs. 133-138.