

# JORNADAS

23

JESUS PRADOS ARRARTE

## *El plan inglés para evitar el desempleo*

*Biblioteca Daniel Costo Villegas*  
EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.

EL COLEGIO DE MEXICO  
*Centro de Estudios Sociales*

308  
J88  
No. 23

3

# EL COLEGIO DE MEXICO

SEVILLA, 30

MEXICO, D. F.

## JUNTA DE GOBIERNO

Alfonso Reyes, *Presidente*; Eduardo Villaseñor; Gustavo Baz; Gonzalo Robles; Enrique Arreguín Jr.; Daniel Cosío Villegas, *Secretario*.

## CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

*Director:* Dr. José Medina Echavarría

## CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS

*Director:* Dr. Silvio Zavala

## CENTRO DE ESTUDIOS LITERARIOS

*Director:* Dr. Alfonso Reyes

## SEMINARIO SOBRE EL PENSAMIENTO HISPANO-AMERICANO

*Director:* Dr. José Gaos

---

## JORNADAS

Organo del Centro de Estudios Sociales

Impreso y distribuido por Fondo de Cultura Económica

Pánuco, 63



3 9 0 5 0 8 1 7 1 8 1 T

<b>C</b> <b>M</b>	<b>Biblioteca Daniel Cosío Villegas</b>
	Inventario 2007.



*Jornadas, órgano del Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México, nació al calor de un seminario colectivo sobre la guerra que celebró dicho Centro en 1943. La publicación se prosiguió durante el presente año para reflejar la labor realizada en otro seminario sobre los problemas de América Latina. Cubiertas estas dos etapas, Jornadas va a convertirse ahora en lo que había de ser desde un principio: en órgano expresivo permanente del Centro de Estudios Sociales del Colegio y no ya sólo de actividades circunstanciales suyas.*

*Ante el nuevo carácter de Jornadas, conviene fijar en breves palabras el sentido que quiere imprimirse a la publicación, las razones que empujan a emprenderla.*

*Es un tópico que ha llegado ya de los círculos científicos a los medios populares, que nuestro siglo es o debe ser el siglo de la ciencia social, por razón del desequilibrio hoy existente entre nuestro saber científico sobre la naturaleza y nuestro saber científico sobre el hombre y su actividad. Los resultados de la labor de las pasadas centurias, especialmente de la última, en el dominio de la ciencia natural, son hoy tangibles para todos y le han otorgado a nuestra vida un poder sobre los fenómenos naturales como nunca antes se sonaña. En cambio, el pensamiento racional y científico apenas comienza a conquistar lo que nos es más próximo: nuestra propia vida y su organización. Los acontecimientos actuales prueban de qué manera el dominio de la naturaleza, la ciencia y la técnica, se frustran y son adversos al hombre cuando éste no maneja todavía otros instrumentos que guíen su propio destino. Nada más necesario hoy que el tratamiento científico, es decir, racional y objetivo, de las cuestiones humanas, pues el futuro de nues-*

*tra civilización, de toda posible civilización, en las presentes circunstancias, depende de que se puedan dominar, o no, la naturaleza humana y la vida social en un grado semejante a como nos es dado regular la naturaleza física. Jornadas se propone ante todo mantener despejada la conciencia de este problema y coadyuvar con todas sus energías a los esfuerzos ya emprendidos para llegar a su solución.*

*Ahora bien, las cuestiones humanas no pueden ser tratadas en el vacío; surgen problemas, dificultades y conflictos ofrecidos en circunstancias y momentos determinados, y la investigación científica de los mismos sólo tiene sentido si sus resultados resuelven la situación problemática, despejan la dificultad o atenúan el conflicto, liberando al hombre de su angustiada presión. Esto quiere decir que no son las teorías las que determinan los problemas, sino éstos los que deben dar lugar al pensamiento teórico y, además, que no puede entenderse ni solucionarse ningún problema de la vida humana si lo desprendemos de su contexto o circunstancialidad. El olvido de este punto de partida elemental es quizá el responsable de la situación de atraso de las ciencias del hombre, como también de que las disciplinas sociales arrastren una pesada herencia de teorías que ya no responden a ninguna cuestión auténtica.*

*Asimilando el sentido de esa perspectiva, en las Jornadas no se desdeñará, en modo alguno, el pensamiento social teórico actual, cualquiera que sea el punto del horizonte de donde proceda, y a su discusión y examen habrá que concederle atención cuidadosa; pero, en lo posible, sometiéndolo a la prueba de su validez para nuestros medios. En una palabra, lo que interesa de un modo fundamental son: a) las cuestiones humanas en su específica circunstancialidad americana, y b) los problemas "nuestros" que exigen una meditación teórica y una solución práctica.*

*En consecuencia, no se rechaza la consideración de las teorías y resultados de la ciencia social en general; pero se cree que la verdadera tarea intransferible está en estudiar y hacer que se estudien las cuestiones específicas de la facción latina del continente americano,*

*de modo que soluciones y teorías no provengan de una importación más o menos afortunada, sino que broten de la investigación misma de nuestras situaciones problemáticas peculiares.*

*La tragedia de Europa al privarnos de su producción intelectual y científica, siempre recibida con la sugestión de su viejo prestigio, nos obliga a un doble esfuerzo, que conviene que sea lo más consciente posible: por una parte, a que pensemos por nosotros mismos y sin andaderas y, por otra, a que meditemos hasta qué punto todo lo que nos viene del otro lado del Atlántico merece ser aceptado y asimilado y si no ha perdido aquel continente en más de algún punto el derecho al respeto que se le otorgaba sin discusión. Y pensando muy en particular en "nuestra América", estamos convencidos de que ésta ha de ponerse enérgicamente a pensar por sí misma en su propio destino y a aprovechar lo que es un triste momento para conquistar definitivamente, sin renunciar a ninguna herencia valiosa, su autonomía cultural.*

*En cuestiones sociales y políticas es esto tanto más urgente cuanto mayor es la sospecha de que lo que se nos ofrece por varios lados no es dádiva generosa sino velado instrumento de dominación. Y sólo podremos mantenernos relativamente inmunes de las consecuencias sociales y culturales de las tremendas luchas de poder hoy en juego si conservamos la serenidad intelectual y el conocimiento preciso y objetivo de los hechos. Una visión acertada de nuestro presente y nuestro futuro es lo único que puede permitirnos sacar ventajas incluso de lo que parecen adversas constelaciones.*

*Dentro de la dirección general antes esbozada, las Jornadas del Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México quieren presentar un amplio marco a la colaboración: desde las cuestiones filosóficas conexas, hasta los estudios de la ciencia social más particular y especializada; pero viendo también dibujados dentro de ese marco estos tres propósitos fundamentales: 1) exponer el estado actual de la ciencia, de conocimiento imprescindible, como punto de partida; 2) examinar y discutir, en particular, los problemas peculiares de la*

*ciencia en nuestros países, y 3) contribuir en lo posible al desarrollo de la ciencia social en marcha.*

*Desde el punto de vista científico, con Jornadas se intentará fomentar el estudio de las cuestiones marginales y fronterizas de las ciencias tradicionales y académicas, que es donde se encuentran hoy día los problemas auténticos de la ciencia social futura. Y desde el punto de vista político, en su mejor sentido, conseguir el conocimiento recíproco de los pueblos de nuestra América, manteniendo así viva y real la conciencia de su común destino.*

**JESUS PRADOS ARRARTE**  
Catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela

# *El plan inglés para evitar el desempleo*

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

*Biblioteca Daniel Cosío Villegas*  
**EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.**

**JORNADAS-23**  
**El Colegio de México**  
**Centro de Estudios Sociales**  
**1944**

308  
J88  
no.23

75028

## SUMARIO

<i>Introducción</i> .....	11
<i>Lo que ha significado la desocupación en Gran Bretaña</i> .....	14
<i>Lo que será la Inglaterra de postguerra</i> .....	17
<i>El sistema social y económico del plan</i> .....	23
<i>Las ideas teóricas que contiene el proyecto</i> .....	33
<i>Condiciones para el mantenimiento de la ocupación plena</i> .....	39
<i>Política a seguir para mantener los gastos totales</i> .....	43
<i>Política de precios y de salarios</i> .....	52
<i>El problema del paro estructural</i> .....	54
<i>La transición de la guerra a la paz</i> .....	64
<i>Las finanzas del plan</i> .....	72
<i>Administración del plan</i> .....	74
<i>Conclusiones y perspectivas</i> .....	78



## INTRODUCCIÓN

SON BIEN numerosos los planes preparados por distintos organismos públicos y privados, así como las propuestas ofrecidas por diversos economistas para hacer frente a los problemas de la postguerra, pero ninguno reviste la amplitud ni la importancia del Libro Blanco presentado por el Ministro de la Reconstrucción de Gran Bretaña al Parlamento de su país, “por orden de Su Majestad”.<sup>1</sup> En efecto, se trata de un proyecto que pretende resolver una de las cuestiones más complejas de nuestro tiempo —la del desempleo— y que por tanto debe incluir observaciones referentes a otros múltiples aspectos; de ahí su generalidad y amplitud, que abarca la totalidad de la vida económica y administrativa de Gran Bretaña. De otro lado, como se limita al campo económico interno no requiere otra aprobación que la del Parlamento, en parte asegurada por ser el propio Gobierno de unión nacional quien lo presenta.

El Libro Blanco que comentaremos representa un gran triunfo del grupo de economistas de la Universidad de Cambridge y del más conspicuo de todos ellos: lord Keynes. Su elegante redacción expone en lenguaje claro y conciso los principios de la moderna política del ciclo económico, y su programa parece asegurar que no habrán de repetirse situaciones como las que dislocaron la economía mundial después de 1930. El adelanto teórico experimentado por la economía política que debe en gran parte su origen a los trabajos de esta escuela rinde ahora sus frutos más importantes. Puede afirmarse que ha pasado ya la época en que la política del ciclo se limitaba a ciertas “re-

<sup>1</sup> *Employment Policy*, H. M. Stationery Office (Cmd. 6527), Londres, 1944. Se denominará en las siguientes citas Libro Blanco.

glas domésticas” dictadas por la experiencia y que se dispone en el presente de posibilidades efectivas para dulcificar las depresiones y crisis económicas, al menos en lo que respecta a las economías aisladas.

En este sentido, la evolución de la teoría en los últimos tiempos representa un paso tan importante como la revolución de la medicina en el siglo pasado. Se han descubierto los “microbios económicos” (las “propensiones marginales a ahorrar, importar, consumir”, etc.) y las “vacunas” que se ofrecen parecen asegurar cada vez mejores resultados. Quizás se llegue a eliminar las oscilaciones bruscas de la actividad económica y a que los peligros procedan solamente de la “estructura”, que jugaría entonces el papel del cáncer en la demografía actual.

Las doctrinas económicas se han caracterizado en todos los tiempos por la discusión y la toma de posiciones respecto al problema candente en aquellos momentos. Hasta las propias ideas canonistas y la controversia en torno al interés parecen explicarse bien desde ese punto de vista, pues la usura debió representar en los albores del medioevo la lacra social que más urgente remedio exigía. *Mutatis mutandis*, la prohibición del interés significaba en los tiempos del de Aquino el máximo obstáculo para la división del trabajo, imperiosa necesidad de los tiempos de las catedrales góticas y del comercio de especias. El mercantilismo recibe su verdadera perspectiva si se analiza la urgente necesidad de numerario de los gobiernos centralistas, abocados a la formación de un ejército mercenario provisto de artillería y de una administración no honorífica. El oro y la plata comportaban entonces algo así como los *external economies* del régimen social y político y, al integrar economías aisladas y dispersas en el Estado, con mayúscula, rendían con creces en tributos y por otros medios el costo de su obtención. Por último, el industrialismo y la escuela clásica juegan un papel análogo en el “estúpido siglo xix”, hasta integrar la economía mundial.

Los economistas se han dedicado, pues, con pasión a los problemas

vitales de su tiempo. El interés, el oro y la plata o la evolución industrial, fueron el ser o no ser en cada momento estelar de la evolución occidental, y el mismo papel representa en los tiempos actuales el desempleo.

Si ésta es la preocupación esencial de la vida moderna, lo ha de ser mucho más en la postguerra. Los hombres que hayan ofrendado sus vidas en lo más recio de la batalla no permitirán que la sociedad por ellos salvada se despreocupe de su suerte. La crisis moral de quien sea sentenciado a no poder ganar el pan con su trabajo, tras varios años de sacrificios, acabará por desatar de nuevo la revolución del nihilismo; sin contar con que ningún país dispondrá de medios para ofrecer un subsidio suficiente a sumas de obreros sin trabajo similares a las del decenio de preguerra. Causas sociales y financieras hacen, pues, evidente que la política del ciclo y, sobre todo, los proyectos para evitar la desocupación, serán los cimientos de la reconstrucción en la paz.

El plan inglés intenta dar una solución a estas cuestiones, y representa, en consecuencia, el aporte oficial más importante para el futuro, de los publicados hasta la fecha. También es el más general, pues debe abocarse a la solución de tres cuestiones bien diferentes: desocupación en el período de transición de la guerra a la paz, la desocupación cíclica y la estructural. Las tres provienen de causas en parte distintas y exigen medidas correspondientes diferentes. Además, se exige para resolverlas determinadas directrices que cubren el ámbito total de la vida económica. Lord Keynes tituló su obra fundamental *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, y la denominación fué acertada; la solución de la primera afecta en grado sumo a los otros elementos y el desempleo es, además, la primera preocupación de los economistas y sociólogos modernos.

## LO QUE HA SIGNIFICADO LA DESOCUPACIÓN EN GRAN BRETAÑA

El problema de la desocupación es, sin duda, el más peligroso para la economía británica. Entre 1923 y 1929 hubo regularmente alrededor de un millón de desocupados, cifra que creció considerablemente durante la crisis, hasta el punto de no descender de  $2\frac{1}{2}$  millones hasta 1933. En plena fase ascendente del ciclo en 1937 se mantuvo aún un paro obrero de un millón y medio de trabajadores. En cambio, cuando los redactores del Libro Blanco hicieron los estudios pertinentes, sólo encontraron una cifra de desempleados de 75,000 (abril de 1944).

Los datos anteriores nos brindan diversas consecuencias. En primer lugar, que el desempleo es susceptible de reducir el ingreso nacional más que otro fenómeno cualquiera. Calcúlese un salario normal anual para cada uno de esos desocupados en la depresión e, inclusive, en la situación próspera de 1937, y se llegará a la diferencia mínima de lo que hubiera sido el ingreso nacional de haber existido un plan contra el desempleo capaz de asegurar trabajo a quienes lo solicitaran. Ante la magnitud de las cifras desaparecen otras consideraciones, y no tiene nada de extraño que en los círculos económicos británicos y norteamericanos se considere a la política del desempleo como la gran panacea de nuestro siglo y se nos regale con cuadros no ya bucólicos, sino dignos de la extraordinaria fantasía de Wells, para cuando los hombres se decidan a robar el fuego sagrado y repetir la fábula, no en lo técnico, que eso ya se hizo con el vapor y la electricidad, sino en lo económico, que hasta ahora no salía del campo de las utopías.

Y es que en el pasado los hombres fueron mucho más afortunados en el campo de las ciencias naturales que en el de las sociales, cuyo evidente atraso respecto a las primeras procedía sobre todo de la facilidad para introducir principios metafísicos en el análisis científico, susceptibles de perturbar sus resultados. Sin ir más lejos, el problema ético se mezclaba tan estrechamente con el económico, que

parecía blasfemia tratar de resolver el segundo sin guardar estrictamente las reglas del primero. A esas circunstancias obedecían en su tiempo las prohibiciones del interés, y encontraríamos en nuestro siglo numerosas reglas del mismo significado.

Cuando Adam Smith y la escuela clásica hicieron un intento de analizar científicamente los problemas económicos, surgió de inmediato la escuela económica romántica, que destruía los fundamentos tan trabajosamente alcanzados, y los economistas se vieron envueltos desde ese entonces en discusiones bizantinas sobre el método. Así se perdieron para el examen científico cientos y cientos de cerebros privilegiados. La discusión se repite aún en otras esferas, especialmente en la política económica, y son muy pocos los países en los cuales se forman regularmente generaciones de economistas susceptibles de abordar los problemas con criterios teóricos estrictos. En tales condiciones, se ha dado mucha mayor importancia a la técnica de las medidas que al propio análisis de los problemas, y las consecuencias son evidentes.

Pero volvamos a la realidad de los hechos en Gran Bretaña. ¡Qué posibilidades tan extraordinarias no presenta la posibilidad de aumentar el ingreso nacional real —digamos— en mil millones adicionales de libras! Entre otras cosas, es fácil apreciar que los ingresos públicos podrían incrementarse considerablemente para autorizar la aplicación de proyectos que hoy nos parecen un tanto irreales, como el plan Beveridge y el plan tan ambicioso de educación para la postguerra. Y este incremento cuantioso de los gastos podrá verificarse sin que represente mayor carga sobre los contribuyentes, pues que el crecimiento del ingreso nacional ha de permitir recaudar sin graves preocupaciones unos 200 millones de libras más por año, de acuerdo con las cifras en que basamos el ejemplo, aun sin contar que los gastos aparecerían disminuídos por la desaparición del desempleo, que ocasiona cuantiosas erogaciones.

Pero el aumento de la riqueza no aparece bien reflejado en las cifras dadas a guisa de ejemplo, pues al crecer el ingreso nacional,

como los individuos no consumen todos los ingresos que perciben, se han de invertir sumas muy superiores en el mejoramiento del utilaje y en el progreso industrial y agrícola, y si bien el hecho de que algunos recursos sean limitados no permitirá que esas nuevas inversiones rindan en el mismo grado que las existentes, se ha de conseguir un notorio aumento de la productividad de la economía inglesa en su conjunto, lo que a su vez significa un mayor bienestar para las clases trabajadoras y para toda la población.

Los redactores del proyecto han especulado sin duda con estas conclusiones, pues el Libro Blanco es bien explícito en la afirmación que para que el plan funcione satisfactoriamente es preciso contar con un aumento considerable de las exportaciones inglesas a otros países en la postguerra. Parece natural que esas ventas adicionales sólo puedan conseguirse —excluyendo la presión política— mediante un mejoramiento de la productividad del Reino Unido, que induzca a otras naciones a efectuar allí las compras de los productos manufacturados que precisen.

A este respecto bien vale advertir que Gran Bretaña es un país en el que las inversiones representan una parte substancial de los ingresos y, por ese motivo, cualquier aumento proporcional de éstas producirá resultados mucho mayores en el ingreso nacional que si se tratara de una nación sin esas características, es decir, dedicada fundamentalmente a la producción de bienes de consumo. Pues si las inversiones representan una parte importante de los ingresos en curso, las fluctuaciones en éstas tendrán un efecto mucho mayor sobre la ocupación y, viceversa, el aumento de ésta permitirá a su vez obtener un aumento importante de las inversiones, autorizando la colocación de numerosos obreros adicionales. De ahí que el desempleo alcance mayor gravedad en los países industriales que en los agrícolas y que no haya aquejado tan violentamente a estos últimos durante la gran crisis de 1930.

En cambio, esa ventaja de las naciones agrícolas se compensa con una desventaja, que no es otra que la interrupción de las ventas

al extranjero de sus productos típicos de exportación, fenómeno que se origina precisamente en el descenso del ingreso nacional de los países industriales, puesto que las exportaciones son aquí importaciones y forman parte de la producción que se adquiere con los ingresos. Los excedentes invendibles juegan, pues, en los países agrícolas un papel similar a la contracción de las inversiones en los países industriales, y repercuten por igual en la disminución del ingreso nacional.

En tal caso, si bien los países agrícolas no han de derivar beneficios similares a los de Gran Bretaña de la aplicación del proyecto contra la desocupación, los han de conseguir en forma indirecta a través de la venta de su producción agrícola total en los países industriales que hayan estabilizado su mercado de trabajo y —consiguientemente— su ingreso, por lo que estos proyectos que han de aplicarse solamente en el marco nacional adquieren una importancia internacional que no puede ocultarse. Y más aún, como el proyecto inglés exige mayores exportaciones, han de hacerse desfavorables para este país los términos del intercambio, por lo que las naciones agrícolas se verán beneficiadas al vender todos sus productos de exportación y al entregarlos a mejores precios, en el sentido de que por una cantidad similar de sus exportaciones percibirán una cantidad mayor de importaciones. Si en estas naciones se continúa el proceso de industrialización, las inversiones que se han de producir gozarán de un multiplicador mayor que en países más industrializados, y aunque ello no quiera decir que la repercusión de dichas inversiones haya de ser más grande en números absolutos sobre el desempleo, como ya se ha advertido, sí indica que será fácil resolver el pequeño problema de los desocupados, simplemente por la acción del proyecto inglés, de ser éste incorporado a todos los países industriales.

#### LO QUE SERÁ LA INGLATERRA DE POSTGUERRA

“Debido a la declinación prolongada de la natalidad y a la presente distribución por edades de la población, no podremos apoyarnos,

como en el pasado, en un aumento del ingreso nacional que proceda de un aumento del número de personas que ganan sus propios ingresos".<sup>2</sup> Este hecho que tanto preocupa a los gobernantes ingleses en los tiempos actuales es una de las premisas fundamentales con que han tenido que contar los redactores del Libro Blanco.

En una economía en crecimiento los gobiernos pueden calcular en caso necesario con el aumento de la población, como uno de los factores que más han de contribuir a facilitar su política. Un millón de hombres en edad de trabajo admiten —en condiciones dadas de productividad— un cierto incremento anual de la deuda de la colectividad; si podemos contar con que su número aumente en un 1% anual, el límite establecido a las medidas de gobierno que exigen un desembolso de las futuras generaciones se habrá empujado a cifras más elevadas. De ahí que los redactores del proyecto no puedan por menos de dejar traslucir una cierta envidia respecto a sus colegas norteamericanos que podrán permitirse el lujo de preparar planes menos conservadores, sin los temores demográficos que afectan en los actuales momentos al Reino Unido.

En la literatura sobre la desocupación en la postguerra que domina en estos momentos en Estados Unidos se aconseja la necesidad de disponer de un gobierno confiado, capaz de acometer los proyectos más extraordinarios con tal de evitar el desempleo.<sup>3</sup> Los términos de la discusión se acometen partiendo del punto de vista de la estimación de lo que ha de ser el ingreso nacional en la postguerra y las cifras de éste bajo las cuales las autoridades no han de permitir su descenso, realizando los esfuerzos necesarios. Y es que el margen de aumento de la deuda pública, calculada simplemente de acuerdo al probable ingreso nacional futuro, admite un incremento anual tan considerable, que todos los planes son posibles y los economistas pueden per-

<sup>2</sup> Libro Blanco, p. 25.

<sup>3</sup> Un ejemplo característico es Alvin H. Hansen. Véase *After the War — Full Employment*, publicado por la National Resources Planning Board, en enero de 1942.

mitirse la gran libertad de dejar rienda suelta a su imaginación, al presentar sus proyectos para la postguerra. En el Reino Unido la situación es un tanto diferente. Pues la reducción de la natalidad sigue un proceso más acentuado y aun se estima que el número de habitantes de la isla pronostica tendencias decrecientes.

Si los gobiernos ingleses siguen en el futuro la política de favorecer por todos los medios un aumento de la población, el problema dentro de algunos años puede dar lugar a serios temores, pues el alargamiento de la vida media impondrá la necesidad de contar con un número más elevado de personas fuera de las edades de trabajo, en las más elevadas. Una población activa más pequeña deberá sostener con su esfuerzo a mayor número de viejos y de niños, con el consiguiente descenso de la productividad del país en su conjunto.

Que dicha posibilidad inquieta seriamente a los hombres públicos de Inglaterra se deduce bien a las claras por la importancia que le concediera Winston Churchill en uno de sus discursos, en el que hacía resaltar los cambios a esperar en el futuro como consecuencia de esa tendencia.

De ahí que el proyecto inglés deba contar como primera hipótesis con la imposibilidad de hacer frente a gastos públicos más elevados, tanto más cuanto que los planes de seguro social y de educación impondrán gravámenes adicionales; pero quizá haya sido esta situación el origen de un análisis fructífero de los sistemas para evitar el desempleo, pues ante los proyectos y discusiones de los estudiosos de la Unión Norteamericana quedaba siempre el vago temor de la responsabilidad de hacer uso alegre de los recursos de reserva de un país, que no son otros precisamente que la posibilidad de incrementar la deuda pública en los límites autorizados por el descuento de la prosperidad de las mayores generaciones venideras. Al igual que los políticos presentan profundas resistencias a permitir la salida de oro, intuyendo su significado principal que no es otro sino el de gran reserva nacional para casos de emergencia, lo mismo nos ocurre cuando

se descuenta la prosperidad futura que, en caso de catástrofe, privaría a la colectividad de su última línea de resistencia.

Desde el punto de vista teórico ha sido feliz coincidencia que los redactores del proyecto inglés hayan debido elaborar sus planes contando con circunstancias tan desfavorables, pues quien puede lo más puede también lo menos, y si aquéllos son correctos con un criterio científico, es decir, si no hacen temer por el funcionamiento normal de la economía inglesa sujeta a la servidumbre ya apuntada en cuanto al crecimiento de la población, mucho menos peligrosos han de ser en los países libres de tan enojosas probabilidades.

No es esta la única cuestión que se plantea para determinar los cambios de estructura que pueden preverse ya en la Inglaterra de post-guerra; existe al lado de ella otra adicional, que habrá de contemplarse con mayor extrañeza. Para quienes estudian desde hace años la ciencia económica era familiar la importancia concedida por numerosos tratadistas a una de las características más importantes del mundo del pasado: el papel de gran país acreedor del Reino Unido. El centro financiero de Londres servía además a modo de gran cámara oficiosa de compensación para todos los países del mundo. Puede decirse sin temor a errores que el intercambio mundial se financiaba en último extremo por la City, y su puerto contenía gran parte de las reservas de los principales productos claves no perecederos. Pues bien, a juzgar por los cálculos que pueden ya efectuarse sobre la pérdida de las inversiones inglesas, motivada por la constante pasividad de su balanza de pagos que es consecuencia a su vez del esfuerzo bélico, el papel de Gran Bretaña como gran país acreedor se halla seriamente comprometido en el futuro.

A la evolución sorprendente de que la Marina Real haya dejado de dominar los mares, como lo hizo desde Nelson hasta la guerra pasada, y que el tonelaje de buques mercantes de Estados Unidos será en el futuro muy superior al inglés, debe añadirse ese otro proceso de que Inglaterra sea quizá una nación deudora.

En 1938, Lord Kindersley estimó las inversiones inglesas a largo

plazo en una cifra aproximada a 3,725 millones de libras esterlinas, de las cuales parecen haberse liquidado unos 1,000 millones. A esta suma debe agregarse el aumento de la deuda a corto plazo respecto a las naciones que colaboran con el Reino Unido en su esfuerzo bélico, bien en forma directa o a través del aumento de las libras esterlinas bloqueadas, que el Dr. Kaldor ha calculado para diciembre de 1943<sup>4</sup> en 1,472 millones de libras. Para fines de 1944 es de suponer que dicha deuda a corto plazo haya ascendido hasta 2,000 millones de libras y que las aprensiones del Ministro de Hacienda de ese país, de que Gran Bretaña pueda salir de la guerra por primera vez en la historia moderna, como nación deudora, no parezcan tan infundadas. La balanza de pagos inglesa sufrirá, pues, de un déficit crónico en los años de la postguerra inmediata de no aumentarse considerablemente la única partida susceptible de gran crecimiento: las exportaciones.

Aceptando que las entradas por fletes y servicios financieros prestados al extranjero no puedan compensar esa tendencia, lo que parece bien probable, pues ambos han de perder su importancia relativamente a la anteguerra debido a causas estructurales (pérdida de parte de la flota y transferencia a Nueva York del papel de gran centro financiero), no por ello debe dejar de investigarse si no será posible reducir algunas partidas del pasivo de la balanza, que compensen la contracción de los ingresos procedentes de las inversiones exteriores. Sin embargo, las conclusiones de un análisis de esa naturaleza no pueden ser optimistas, a causa de que las importaciones son esenciales para suministrar materias primas a las industrias británicas, alimentar a su población y mantener el nivel de vida de preguerra, que se trata de defender por todos los medios. En todo caso, aunque fuera posible aceptar una cierta contradicción de las importaciones (proceso que se facilitará por la pérdida de los ingresos procedentes de las inversiones externas), el déficit considerable que aún quede deberá cubrirse con ventas adicionales en el mercado internacional.

<sup>4</sup> *Economic Journal*, junio-septiembre de 1943.

Ambas medidas se adoptarán en el Reino Unido. De un lado, “el Gobierno ha declarado... su determinación de asegurar que dispondremos en este país al fin de la guerra de una agricultura sana y bien diversificada”.<sup>5</sup> Pero, además, “debemos continuar importando una gran proporción de nuestros alimentos y materias primas, y deberemos pagarlos en mayor proporción que antes mediante la exportación de nuestros bienes y servicios”.<sup>6</sup> Se trata, si se quiere, de la ambición política mínima contenida en el proyecto, pues en él mismo se nos da cuenta que “el presente racionamiento de tejidos no concede sino un nivel de consumo de la mitad del de preguerra, en cifras redondas. El suministro de enseres domésticos se ha reducido también considerablemente. Sólo uno de cada diez hogares puede adquirir ahora un par de sábanas y uno de cada cinco puede comprar un par de mantas por año. De cada siete personas, una puede comprar por año un cuchillo, cuchara o tenedor; de cada tres, una, si se trata de una pava o sartén; una de cada cuatro, una tetera o jarra. Además, está virtualmente prohibida la manufactura de alfombras, aspiradoras eléctricas, heladeras y otros aparatos del hogar”.

En tales condiciones no es extraño que se considere decisivo contar con alimentos y materias primas en cantidades suficientes, pues de otro modo se habría planificado para evitar el desempleo en una sociedad sujeta a los mayores sacrificios.

Ahora bien, las exportaciones inglesas son productos de la industria, como no podría ser de otra forma dada su numerosa población en relación con el espacio físico de que dispone y dadas también las fuertes cuotas de ahorro y su poderoso utilaje. Pues cada país exporta aquello que produce con relativa ventaja sobre los demás y en sus exportaciones se incorporan en mayor grado aquellos factores de la producción de los cuales tiene mayor abundancia proporcional. De ahí que las ventas inglesas al extranjero sean artículos producidos con empleo de mayores cantidades relativas de capital que de mano de

<sup>5</sup> Libro Blanco, p. 5.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 4.

obra o de agentes naturales, y si se trata de ampliar esas exportaciones se tropieza con la dificultad de la servidumbre que pesa sobre el ahorro nacional, debido a las consecuencias financieras de la guerra. Así ocurre que Estados Unidos está mejor situado para competir en el mercado internacional futuro en aquellos bienes que contienen proporcionalmente mayores cantidades de capital, respecto a mano de obra y agentes naturales, y eso explica que los autores del proyecto inglés para evitar la desocupación hayan debido recurrir a otra solución para asegurar que el ritmo de las exportaciones inglesas alcance el nivel adecuado.

“Durante la guerra, la industria británica ha demostrado ampliamente su poder para mejorar la técnica de su producción, y esta mejora ha de continuar si hemos de resolver los problemas de la postguerra.”<sup>7</sup> “Si la industria británica lleva consigo a la postguerra el poder de inventiva, habilidad técnica y adaptabilidad que ha mostrado durante la guerra, podremos sobrellevar nuestras cargas (en la postguerra) sin una sensación de que sean tan pesadas.”<sup>8</sup>

Este es, pues, el espíritu; exportar el factor de la producción que algunos economistas ingleses denominaron “organización”, bajo la forma de una técnica más superada y una capacidad mayor de adaptación a las variaciones del mercado. No se tratará, pues, de vender al extranjero artículos en los cuales esté contenido mucho “capital”, sino también “organización”, factor en el que los ingleses esperan disponer de una supremacía relativa.

#### EL SISTEMA SOCIAL Y ECONÓMICO DEL PLAN

Un plan cualquiera de política económica debe partir de ciertas premisas generales. Al fin y al cabo representa los medios para alcanzar fines determinados, y se aplica dentro de una estructura económica dada. Un proyecto económico de postguerra para la Rusia Soviética

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 25.

75028

sería evidentemente distinto del que acepte un país democrático y capitalista. El plan inglés prevé la continuidad del régimen social y político existente, aunque apunta hacia nuevas perspectivas que se analizarán en otro lugar.<sup>9</sup>

Dentro de estas directrices fundamentales existe otra cuestión de primordial importancia. Un proyecto de política económica representa una ingerencia de los poderes públicos en la producción, el comercio, el empleo, etc. La ingerencia puede ser, sin embargo, positiva o negativa; es decir, puede imponer la intervención del Estado en la vida económica o prohibirla. Ejemplo de esto último y manifestación perfecta de la ingerencia negativa sería el *laissez faire* fisiocrático; de lo primero, el mercantilismo o las economías dirigidas, planificadas, etc., del último decenio; también lo sería la economía soviética o la de los países en guerra. El proyecto británico que comentamos cae en el grupo de la “ingerencia positiva”, pero no presenta ningún parecido con la política económica de los ejemplos mencionados. Y es que tal clasificación no alcanza a agotar todas las posibilidades, como han mostrado perfectamente los neoliberales, un tanto incomprendidos en estos respectos.<sup>10</sup>

En efecto, el Estado no puede permanecer “neutral” en toda una serie de problemas que conceden una estructura peculiar a la economía de un país; es inconcebible que deje de definirse respecto a la propiedad privada, pongamos por caso, dejando librada la cuestión al buen entender de los individuos. Pero los mismos alcances reviste la legislación que decide las formas y requisitos para acceder a la propiedad. ¡Cuán diferente de la actual no sería una sociedad en la que se prohibiera la transmisión de bienes por herencia! Y aún hay más; ciertas organizaciones económicas dependen de la posibilidad de constituir

<sup>9</sup> Véase el epígrafe “El problema del paro estructural”, pp. 54-64.

<sup>10</sup> Como ejemplo de las doctrinas neoliberales pueden mencionarse las obras de Lionel Robbins, *La Planificación Económica y el Orden Internacional* (Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1943) y de Walter Lippmann, *Retorno a la Libertad* (Editorial Hispano Americana, México, 1940).

personas jurídicas que carecen de vida física. ¿Qué sería del capitalismo sin sociedades comerciales y, especialmente, anónimas? Cualquier decisión que autorice o deniegue las amplias disyuntivas que plantean estos ejemplos representa de por sí una intervención, una ingerencia. La ingerencia negativa absoluta no puede existir, pues de ser posible, nos encontraríamos ante un grupo humano unido en sociedad, pero se excluiría por definición la existencia de un Estado.

Que estos problemas no son baladíes prueba abundantemente la siguiente cita de Walter Lippmann:

“...las empresas mercantiles estarían en mejor aptitud de enfrentarse a los riesgos del progreso industrial si se las obligara a amortizar sus capitales dentro de la vida eficaz de las máquinas y de los procedimientos industriales adquiridos por el capital y estuvieran obligadas a obtener nuevo capital en el mercado de dinero, más bien que a emplear sus ganancias acumuladas. Este sistema favorecería a las pequeñas sociedades; pero como éstas tienen mayor movilidad que las grandes y pueden disolverse más fácilmente para dar lugar a la creación de otras nuevas, se adaptarían más eficazmente a una economía dinámica y no harían surgir los problemas y las tragedias de leviatanes industriales semi-anticuados, incapaces de vivir e incapaces de morir”.<sup>11</sup>

Sin pronunciarnos en pro o en contra de las manifestaciones de Lippmann parece obvio que la no ingerencia pública, en ciertos extremos, representa una intervención *sui generis*. La clasificación apuntada carece, pues, de valor; el *laissez faire* debe corresponder a otros principios, y a ellos debían referirse quienes reclamaban el fin del mercantilismo en Francia, para mayor gloria de la propia expansión industrial. Evidentemente, aquellos comerciantes no pretendían que el Estado dejara de pronunciarse respecto a los principios jurídicos básicos que conforman el orden económico, sino que cesara la enojosa reglamentación, imposiciones y controles burocráticos que ahogaban la iniciativa

<sup>11</sup> *Op. cit.*, pp. 252-253.

individual. Y aquí hallamos, por último, la diferencia esencial entre las distintas medidas que representan una ingerencia del Estado en la vida económica, que consiste en su acción respecto al mantenimiento de la libre competencia. Hay “ingerencias” que tienen por objeto permitir al mercado realizar precios de libre competencia y otras que alteran esos precios. Al contrario, hay casos de no ingerencia que significan tanto como la prohibición de que se manifiesten condiciones de libre competencia; por ejemplo, al no oponerse a la formación de trusts y cárteles. En consecuencia, la ingerencia liberal será aquella que mediante acciones y omisiones pretenda conseguir una formación libre de precios, y la opondremos en lo sucesivo a la ingerencia intervencionista, que también puede manifestarse por omisiones, representada en el intervencionismo de Estado del último decenio.

En principio parece un tanto difícil aceptar que el *laissez faire* represente una ingerencia, pero las razones son bien simples. Cuando los economistas clásicos seguían los pasos de Adam Smith, con la natural exageración de los discípulos, y creían que sólo la pasividad de los poderes públicos garantizaban la formación libre de precios y un mercado en el que habría necesariamente un punto de equilibrio, olvidaban que sus razonamientos partían de algunos supuestos previos, que podían no estar conformes con la vida real. Aceptaban como natural y dentro del orden lógico de las cosas que el mercado era perfecto; que en él actuaban infinidad de pequeños compradores y vendedores; y que las elasticidades de la oferta y la demanda eran normales. Sin embargo, estas condiciones no se cumplen en la vida moderna: hay barreras al movimiento de bienes y factores de la producción; el oligopolio u oligopsonio (monopolios de algunos vendedores o compradores) son manifestaciones frecuentes de nuestra época; y las elasticidades de oferta y demanda no garantizan a veces el seguro refugio de un punto de equilibrio.

Mucho se ha escrito sobre los dos primeros problemas de la economía actual, pero el tercero no ha sido analizado sino en casos especia-

les. En otro lugar<sup>12</sup> he mencionado como ejemplo típico la acción del tipo de descuento en el mercado de dinero durante los pánicos financieros. A cada elevación del precio —es decir, del interés— crece la demanda, puesto que los llamados a liquidar temen hacerlo en un futuro próximo con un costo más elevado; los bancos, en cambio, restringen la oferta de fondos con cada aumento del descuento. Tenemos, pues, un mercado en el que la oferta y la demanda tienen curvas contrarias a su representación gráfica normal, y en tal caso no valen los postulados corrientes de la teoría.

Y no es sólo en el mercado del dinero donde encontramos tales anomalías. Al examinar la balanza de pagos argentina en los últimos años he encontrado un caso típico de desequilibrio acumulativo en el que las mayores exportaciones de productos llevaban aparejada una entrada de capitales. Como la abundancia de fondos daba origen a inversiones en valores públicos y a un alza de la cotización del peso argentino, había evidente ventaja en transferir capitales a la Argentina, que remunerarían a sus dueños —independientemente del interés obtenido— por el importe de las elevaciones del peso y del precio de los valores públicos. Estas jugarretas de los movimientos de capitales a corto plazo son bien comprendidas y apenas existe hoy economista que no defienda la intervención de los poderes públicos para evitar la repetición de fenómenos semejantes. En el campo industrial ha sido Burns<sup>13</sup> quien ha puesto de manifiesto hechos análogos, pero queda aún mucho por investigar a este respecto y no andará muy alejado de la realidad quien pronostique que la economía política será en los próximos años la ciencia que estudie los casos anormales de la oferta y la demanda, si es que por anormal puede ya definirse lo que concede su tono a la vida económica moderna.

Y entramos así en el problema que analiza el Libro Blanco objeto

<sup>12</sup> *El Control de Cambios*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1944, pp. 44 ss.

<sup>13</sup> Arthur R. Burns, *The Decline of Competition* (MacGraw Hill, Londres y Nueva York, 1936).

del presente estudio: el de la desocupación. ¿Quién podrá dudar que constituye un caso clásico de una oferta y demanda que tienden a divergir sin que aparezcan de inmediato las fuerzas del equilibrio? La armonía económica que defendía Bastiat con tanto calor es aquí en verdad una parodia ante la que hacen oír su voz los millones de desocupados de la gran crisis. Los economistas se afanaron vanamente en el pasado por encontrar la explicación de estos hechos, por muchos entrevista, hasta que Wicksell orientó la búsqueda tras el desequilibrio del ahorro y las inversiones, que el propio Keynes ha conseguido llevar a soluciones más elaboradas. En todo caso, el secreto de todo el problema reside, evidentemente, en divergencias entre ciertas ofertas y demandas susceptibles de alcanzar un punto de equiparación, cuyo examen ha venido a llamarse “dinámica” por oposición a las armonías perfectas de la teoría del equilibrio.

La política del desempleo que recomienda el Libro Blanco no es, pues, otra cosa que una ingerencia liberal; es un intento de provocar intervenciones de los poderes públicos, no para alterar los datos del mercado, sino para permitir que no actúen sobre ellos fuerzas incontralables que establecen un punto de equilibrio allí donde una parte substancial de la población sufre de la mayor miseria, en el que evidentemente no hallaríamos un punto de equilibrio social. Un análisis más atento del proyecto nos permitirá reforzar estas afirmaciones.

En primer lugar el plan inglés confirma explícitamente algunas de las observaciones anteriores. Así dice:

“Se creyó en un cierto tiempo que toda depresión de los negocios llevaría consigo automáticamente su propio correctivo, dado que bajarían los precios y salarios, el descenso de precios acrecentaría la demanda y se restablecería de nuevo el empleo obrero. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que, bajo condiciones modernas, será muy largo este proceso de autorrecuperación —si es que se produce siquiera— y será acompañado de gran malestar, especialmente en una sociedad industrial tan compleja como la nuestra”.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Libro Blanco, p. 16.

Afirmados, pues, los principios generales, se decide que es preciso mantener una cierta constancia en el nivel de gastos totales de la comunidad, si se desea evitar el desempleo, para lo cual las autoridades deben evitar una balanza de pagos desfavorable y las oscilaciones bruscas de la cuantía de las inversiones privadas. Esto último podría compensarse planificando las inversiones públicas correspondientemente y haciendo frente a la reducción de las compras de bienes de consumo que podría seguir como reacción secundaria a la caída de las inversiones privadas. En ninguno de estos casos se prevé la utilización de medidas de tipo intervencionista sino que, por el contrario, se procura mantener por todos los medios la libertad de mercado y de iniciativa. Es más, se considera que la movilidad de los trabajadores es insuficiente en la actualidad y se proyecta favorecerla mediante distintos procedimientos. También se estipula que las empresas deben planificar sus propias inversiones de acuerdo con la política del gobierno, pues así efectuarán sus renovaciones o extensiones a menor costo. El ánimo de lucro se enlaza así con el bienestar de la colectividad, alcanzando una armonía de cuya existencia no lograron convencernos enteramente los economistas clásicos.

Además, no se contempla la acción del Estado como productor o comerciante, sino que, por el contrario, se desanima. Así, se dice:

“Podría sugerirse que el gobierno debería ir más lejos, situando pedidos de bienes de consumo no necesarios para el gobierno, con el solo objeto de hacer frente a una deficiencia temporal de la demanda. Pero esto significaría la adquisición de bienes por parte del Estado para su venta posterior al público, lo que provocaría el peligro de que las existencias en poder de las autoridades presionaran sobre el mercado y crearan tal incertidumbre que los comerciantes redujeran o postergaran sus pedidos de esos bienes”.<sup>15</sup>

La causa principal que impide, pues, al gobierno entrar a participar como productor o comerciante en el mercado es una de las más

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 24.

importantes que se oponen a la ingerencia intervencionista de los poderes públicos en los negocios. La iniciativa particular es un instrumento extraordinariamente delicado; cualquier peligro o temor de pérdidas en un sector la obliga a retraerse. Y salvo que el gobierno decida sustituir en un todo a la empresa privada, debe evitar ese retraimiento. De lo contrario, el desempleo no obedecerá solamente a causas cíclicas, sino que será un problema más grave, sin soluciones adecuadas.

Este tema nos lleva de la mano a la cuestión tan debatida de la libertad y planificación. Ha sido Karl Mannheim quien la ha desarrollado con mayor acierto, pero si sus soluciones cabrían ser aceptadas como tales dentro del campo sociológico, no pueden decir lo mismo los economistas. Si bien el concepto de libertad varía en cada momento histórico y aunque fuera posible “planificar a los planificadores”, ello no asegura que una medida de planificación no tuviera como resultado el retraimiento de la iniciativa privada de un sector de los negocios, debido a la incertidumbre futura. El problema de la libertad aparece así bajo otra faceta, pues aunque la planificación no la afecte en lo social puede hacerlo en lo económico, con resultados que, a la larga, conducirían a transformar la planificación democrática en planificación autoritaria.

Al evitar la participación directa del Estado en los negocios, el plan británico ha tratado de estructurarse salvaguardando la libertad. Las medidas de que hará uso el gobierno de ese país —si así lo aprueba el Parlamento— para evitar el desempleo, serán principalmente incentivos económicos, es decir, facilidades para que las empresas o los individuos colaboren con sus iniciativas, a cambio de obtener mayores beneficios o remuneraciones. Así ocurre con los obreros que deseen trasladarse de una ocupación a otra, que recibirán facilidades de re-entrenamiento; también las empresas que se instalen en zonas de depresión obtendrán ciertas y determinadas ventajas, al igual que las que decidan renovar o ampliar sus instalaciones o materiales en las épocas convenientes. El propio ánimo de lucro se utilizará así como estímulo para que los individuos colaboren con las autoridades, manteniendo con

todo, una absoluta libertad y sin que sea de temer el retraimiento de aquéllos.

Sin embargo, hay algunos hechos que parecerían excepciones a este criterio. Así, puede leerse en el Libro Blanco:

“De un lado se adoptarán medidas para prohibir el establecimiento de una nueva fábrica en un distrito en el que podría surgir una seria desventaja del desarrollo industrial”.<sup>16</sup>

Este problema será examinado en otro lugar con mayor atención, pero podemos avanzar que no afecta ni puede originar “retraimiento” de parte de los intereses económicos. El hombre moderno no siente afectada su libertad por las ordenanzas del tráfico —digamos— ni tampoco en el campo económico por la exigencia de una patente no prohibitiva ni confiscatoria. Los reglamentos de seguridad en la manufactura tampoco se sienten como medidas tiránicas, y el deber de comunicación al crearse una empresa, acompañado de la posible prohibición de instalarla en una zona determinada, se consideraría pronto como un requisito más de las reglamentaciones industriales en vigor.

Lo anterior es, sin embargo, exacto bajo ciertas reservas. De acuerdo con lo que estipula el Libro Blanco, se prohibirá el establecimiento de una nueva industria en “un distrito en el que podría surgir una seria desventaja del desarrollo industrial”; ésta debe comprenderse en el sentido de un empeoramiento del desempleo. La prohibición resulta en consecuencia atemperada y no dependerá del libre albedrío de los funcionarios sino que tendrá un cierto grado de automatismo. Tampoco será de carácter general, abarcando a una industria o a todo el territorio nacional, sino que jugará en casos especiales respecto a ciertas zonas bien determinadas, y sólo para aquellas industrias que agraven en ellas el problema de la desocupación.

Sin duda es una gran ventaja la existencia de normas de tipo automático que evitan una autonomía de la Administración incompatible a veces con el mantenimiento de la libertad. La “planificación de los

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 12.

planificadores” se efectúa así inmejorablemente, pues sus decisiones tienden a transformarse en reacciones susceptibles de discutirse y aprobarse en lo general por procedimientos inclusive democráticos. El propio plan inglés declara así que “el ideal que deberá perseguirse es un sistema de corrección que entre en juego inmediatamente —una corrección similar al control termostático— de acuerdo con reglas bien establecidas y bien comprendidas por el público”.<sup>17</sup> Se afirma, pues, el tono general del plan, de planificar bajo un régimen de libertad.

Si se ha resuelto en esta forma la acción de las autoridades en la vida económica, transformándola en ingerencia liberal, era fácil esperar declaraciones que el Estado no pecaría por omisión en otros casos.

Dice así el proyecto:

“En los últimos años se ha manifestado una tendencia creciente a efectuar combinaciones y acuerdos, nacionales e internacionales, en los que los industriales han tratado de controlar los precios y el volumen de la producción, distribuir los mercados y fijar condiciones de venta. Tales combinaciones o acuerdos no conspiran necesariamente contra el interés público pero disponen del poder de hacerlo. El gobierno tratará, por tanto, de obtener las atribuciones necesarias para informarse de la extensión y efectos de dichos acuerdos restrictivos y de las actividades de dichas combinaciones, y tomará medidas adecuadas para oponerse a las prácticas que aporten ventajas a intereses seccionales pero que operen en detrimento del país en su conjunto”.<sup>18</sup>

Declaraciones similares se encuentran respecto a los sindicatos obreros que pongan en juego sus influencias de monopolio:

“Los obreros deben analizar sus políticas y prácticas sindicales para asegurarse de que no constituyen un serio impedimento a la economía expansionista, lo que derrotaría el objetivo de un programa de ocupación plena”.<sup>19</sup>

El sistema económico que prevé el plan inglés es, pues, una eco-

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 19.

nomía de libre competencia, no monopólica, en la que el Estado se limitará a actuar para impedir se llegue a un punto muerto o a un desequilibrio acumulativo; es la ingerencia liberal llevada a sus máximos extremos. Se combina esa solución con el uso de correctivos automáticos, que relacionan mejor la planificación con la libertad.

#### LAS IDEAS TEORICAS QUE CONTIENE EL PROYECTO

La desocupación en masa ha sido un fenómeno que perturbó considerablemente a los economistas de otros tiempos. La escuela clásica carecía de un aparato teórico capaz de resolver el problema del ciclo y las crisis no figuraban en las ideas de los “armonistas”. Durante todo un siglo se ha mantenido esta laguna y en la propia obra de economista tan ilustre como el profesor Pigou, titulada *Theory of Unemployment*, encontramos doctrinas incompatibles —en cierto modo— con la realidad de los hechos. En efecto, dice lord Keynes que “el aserto de que la falta de ocupación que caracteriza una depresión se debe a la negativa de los obreros a aceptar una rebaja en el salario nominal, no se apoya en hechos”.<sup>20</sup> Y de ahí que haya considerado necesario fundamentar sobre otros principios la política a seguir.

En verdad, la escuela clásica suponía que los trabajadores estaban en situación de llevar sus salarios reales al punto de equilibrio, revisando sus remuneraciones nominales, fenómeno que no parece tan plausible a juzgar por las últimas investigaciones de Keynes y otros economistas.

Llegado a este punto vale la pena entrar en algunas disquisiciones de tipo metodológico que no carecen de importancia. La doctrina clásica de los salarios concede un valor desmedido a un término bien difícil de definir, que no es otro sino “la desutilidad marginal del trabajo”. Es sabida la influencia que el principio contrario de la utilidad marginal ha tenido entre la denominada escuela austríaca, extendiéndose

<sup>20</sup> *Teoría de la Ocupación, el Interés y el Dinero* (México, Fondo de Cultura Económica, 1943), p. 22.

dose a los autores neoclásicos. La teoría del valor y, en general, la totalidad del análisis económico, se hacía depender de ese concepto (o de su recíproco, la desutilidad), introduciendo premisas psicológicas en la economía que la perjudicaban notoriamente y hacían depender su veracidad de los resultados alcanzados por otras ciencias. Al caer en desgracia el hedonismo como escuela psicológica y al sufrir una total alteración esta disciplina, la economía dejó un flanco expuesto a los ataques de los iconoclastas.

En tiempos recientes se ha llegado a la conclusión de que el principio de la utilidad no es imprescindible en la economía, y la tendencia actual es suprimirle su carta de naturaleza. Se ha resuelto el problema mediante el empleo de las curvas de indiferencia, debidas a Pareto, y redactando de nuevo los principios en forma que se elimine totalmente el principio psicológico.<sup>21</sup> Lo mismo debe verificarse en la teoría de los salarios, introduciendo las alteraciones consiguientes.

Para los economistas, como tales, debe tener escasa importancia si la desutilidad marginal del trabajo coincide con la utilidad marginal del salario, bien sea en un análisis individual o general. Basta constatar que ciertos trabajadores dejan de ofrecer sus servicios cuando los salarios descienden de cierto tipo, que será diferente para cada momento histórico y, quizás, para los distintos lugares. La interpretación del hecho en sí no corresponde a la economía, sino a la sociología; resulta de consideraciones que carecen de unidad con los postulados principales de la ciencia económica y por cuya solución no puede hacerse responsable. Lo único que debe investigar ésta son las consecuencias de dicha rigidez de los salarios nominales. Y aquí surgen las grandes diferencias entre los economistas actuales y los de otras generaciones, pues para los segundos el resultado evidente de ese proceso es que no se alcanzaba un equilibrio en los salarios reales, mientras que para los primeros carece de sentido —como se ha dicho— la pro-

<sup>21</sup> Un examen más atento de estas cuestiones se encuentra en mi obra *Filosofía de la Economía*, Editorial Americalee, Buenos Aires, 1942.

posición de que los trabajadores puedan revisar sus acuerdos y llegar a conseguir un punto de equilibrio.

Todas estas ideas económicas recientes influyen decididamente sobre el proyecto inglés, que considera esencial la satisfacción de tres condiciones principales si se ha de eliminar en el futuro el desempleo generalizado:

“a) Debe impedirse que el gasto total en bienes y servicios descienda de un nivel a partir del cual aparece el desempleo generalizado;

“b) El nivel de precios y salarios debe mantenerse razonablemente estable;

“c) Debe haber una suficiente movilidad del trabajo entre las diferentes ocupaciones y localidades”.<sup>22</sup>

El primero de estos principios parece a primera vista una tautología, pues se afirma en cierto modo que hay que evitar el desempleo para que no haya desempleo. Sin embargo, se trata de un postulado más profundo; se trata de establecer una relación entre la desocupación y los gastos. “El primer paso para mantener la ocupación plena debe ser impedir que se contraigan los gastos totales de la comunidad. Una vez que ocurre eso, una declinación, por pequeña que sea, adquirirá mayor empuje hasta alcanzar el rango de una verdadera depresión.”<sup>23</sup>

Como es natural, los gastos totales no guardarán estabilidad si no la conservan los niveles de precios y salarios, por causas que son obvias. En primer lugar, en una economía en equilibrio, todo aumento de salarios que no corresponda a un incremento de la productividad del trabajo será seguido por una elevación de precios. No puede afirmarse *a priori* que dicha elevación sea superior o inferior a la que corresponda, o sea, que se limite a traducir simplemente el aumento de los costos, pero en todo caso es fácil pronosticar un desequilibrio, pues los trabajadores no han de distribuir exactamente el aumento de sus

<sup>22</sup> Libro Blanco, pp. 15-16.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 16.

ingresos entre los distintos artículos de consumo y, en todo caso, no han de comprar solamente éstos. De ahí que se produzca una serie de alteraciones del equilibrio que conduzcan —con toda probabilidad— a un aumento proporcionalmente mayor de los precios, iniciando una espiral inflacionista.

De pretenderse resolver el desempleo mediante una contracción de los salarios medidos en dinero, la dificultad práctica de bajar los salarios nominales conjuntamente en todos los oficios y profesiones originará injusticias entre los distintos trabajos, de acuerdo con el orden que se siga para contraer los salarios. Se tropezará asimismo con la gran inercia que presentan los trabajadores a una baja de sus remuneraciones medidas en dinero. Pero también es más probable que el nuevo nivel alcanzado de salarios nominales no signifique un punto de equilibrio de los salarios reales, y que se produzca una nueva contracción en los gastos totales de la comunidad, llevando el empleo a un nivel más bajo, que es precisamente lo contrario de lo que se trataba de conseguir con la reducción primitiva de las remuneraciones medidas en dinero.

Otros problemas son más complicados. Si se acrecienta la productividad económica, ¿se ha de cubrir la desigualdad entre precios y costos bajando los primeros o subiendo los segundos? Es decir, si un nuevo invento permite obtener más zapatos —digamos— con el mismo número de obreros y sin aumentar las inversiones de otros factores de la producción, ¿deben bajarse los precios de los zapatos o elevarse los salarios de los trabajadores? Dice Keynes a este respecto lo siguiente:

“En períodos largos... todavía nos queda por escoger entre la política de permitir a los precios que bajen lentamente con el progreso de la técnica y el equipo, mientras se conservan estables los salarios; o dejar que los salarios suban poco a poco, al mismo tiempo que se mantienen estables los precios. En conjunto, yo prefiero la segunda alternativa porque es más fácil conservar el nivel real de ocupación dentro de una escala determinada de empleo completo con una esperanza de mayores salarios para después, que con la de salarios menores

en el futuro; y debido también a las ventajas sociales de disminuir gradualmente la carga de las deudas, la mayor facilidad de ajuste de las industrias en decadencia hacia las que van en auge y el estímulo psicológico que probablemente se sentirá con una tendencia moderada de los salarios monetarios a subir. Pero esto no implica un principio esencial".<sup>24</sup>

El proyecto inglés trata de asegurar una lenta elevación de los salarios nominales —a largo plazo— manteniendo constante el nivel de precios. Pero no pretende —como pudieran pensar los economistas no avisados— incorporar la vieja teoría cuantitativa a los fundamentos doctrinales del plan, sino seguir los postulados de Keynes, cuya teoría general ha inspirado sin duda a los redactores del Libro Blanco.

La teoría cuantitativa suponía que existía una cierta relación entre la cantidad de dinero y los precios. Algunas variantes —Cassel, entre otros— estimaban que la relación se producía directamente entre el oro y las cotizaciones de los productos, pero la versión dominante en los últimos años definía como "dinero" todos los medios de cambio fuera cual fuera su naturaleza, es decir, letras de cambio, cheques, etc. Quien llegó más lejos en la construcción de un plan para evitar las oscilaciones cíclicas, partiendo de la relación entre la cantidad de dinero y los precios, fué sin duda el economista norteamericano Irving Fisher,<sup>25</sup> quien propuso "compensar" el dólar, variando su contenido oro de acuerdo con la capacidad adquisitiva de esa moneda. Concretamente, propuso que de subir el nivel de precios se aumentaría el contenido oro del dólar, con lo cual un billete de esta denominación representaría una mayor cantidad de metal amarillo, calculada precisamente para que esa elevación de precios fuera anulada. La moneda norteamericana contendría así una cantidad variable de oro, pero representaría un poder de compra constante. No es del caso analizar en detalle el

<sup>24</sup> *Teoría General*, p. 20.

<sup>25</sup> Véase, entre otras, sus obras *The Purchasing Power of Money, Compensating the Dollar*, etc.

valor de esta propuesta,<sup>26</sup> pero para que tuviera la misma eficacia que el proyecto que comentamos debería mantener cierta constancia en los gastos totales de la comunidad, así como su distribución entre el consumo y las inversiones, cosa que evidentemente no podría resultar del simple manipuleo de la cantidad de oro del dólar, sino en casos muy excepcionales.

La importancia concedida por el proyecto a un nivel estable de precios procede en parte de su posible influencia sobre el tipo de interés. Sabida es la clasificación de éste por Fisher en interés “real” e interés nominal. El segundo expresa el tipo corriente, pero el primero el tipo nominal corregido conforme a la variación de los precios. Por ejemplo, si el tipo de interés nominal se ha mantenido constante pero ha cambiado en el ínterin el poder de compra de la unidad monetaria, se modificará correspondientemente el valor del interés real. Ahora bien, “la tasa monetaria de interés juega papel peculiar en la fijación de un límite al volumen de ocupación, desde el momento que marca el nivel que debe alcanzar la eficacia marginal de un bien de capital durable para que se vuelva a producir”.<sup>27</sup>

Nos quedaría por examinar la movilidad del trabajo, tercera condición establecida por los redactores del plan para que el empleo total sea susceptible de ser alcanzado. En principio vale señalar que todo proyecto para evitar la desocupación cíclica puede ser destruído en sus fundamentos si la resistencia de los trabajadores a cambiar de ocupación o a trasladarse a otros lugares es de tal naturaleza que crea la que pudieramos denominar “desocupación estructural”. En tal caso quedarán ciertas industrias sobresaturadas de mano de obra, mientras que en otras se necesitarían mayores cantidades. La consecuencia natural de resolver el desempleo sin anular previamente estas condiciones incon-

<sup>26</sup> Colaboré con una publicación a la voluminosísima crítica de estas ideas, capaz por sí sola de llenar una biblioteca. Véase *El Plan de Fisher para Com- pensar el Dólar*, Editorial Revista de Economía Española, Madrid, 1934.

<sup>27</sup> Keynes, *op. cit.*, p. 214.

venientes sería simplemente una peligrosa elevación de precios que frustraría toda la acción de los poderes públicos.

#### CONDICIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA OCUPACIÓN PLENA

En el epígrafe anterior se han hecho algunas indicaciones sobre los principios teóricos que dominan en el Libro Blanco. Sin embargo, bien vale insistir, aun a trueque de algunas repeticiones, sobre lo que se considera necesario para evitar un desempleo generalizado.

“Si suponemos un nivel dado de precios y salarios, y completa movilidad del trabajo, los obreros perderán sus empleos o fracasarán en el intento de encontrar ocupación, si no se realiza un gasto total suficiente para adquirir los bienes y servicios que puedan producir. Si se gasta más dinero en bienes y servicios, se empleará también más dinero en el pago de salarios y será mayor el número de personas empleadas. Por tanto, el primer paso en la política para evitar el desempleo debe ser evitar la caída de los gastos totales de la comunidad.”<sup>28</sup> Esto afirman los redactores del Libro Blanco, clasificando los gastos en cuatro grandes rubros:

- a) Gastos privados de consumo;
- b) Gastos públicos de consumo;
- c) Gastos privados de inversión;
- d) Gastos públicos de inversión;

Un país que no practique la autarquía integral, sino que mantenga ciertas relaciones con el extranjero, debe contar asimismo con el resultado de la balanza de pagos, es decir, con la diferencia entre el activo y pasivo de su intercambio con el extranjero, bien se trate de partidas visibles o invisibles.

Después de examinar cada uno de estos rubros se llega en el Libro Blanco a la conclusión que los dos primeros no deberán mostrar oscilaciones violentas, si se asegura previamente un empleo total. Es decir, si el ingreso total de la comunidad se mantiene constante, es muy pro-

<sup>28</sup> Libro Blanco, p. 16.

bable que los hábitos de los individuos “guarden una cierta estabilidad”. De otro lado, los gastos públicos ordinarios o sea, los de consumo, tampoco han de oscilar violentamente, salvo por propia decisión del gobierno.

Los otros dos rubros son los que preocupan a los redactores del proyecto, en unión de la balanza de pagos. Sin embargo, las oscilaciones de los “gastos públicos de inversión” se deben a decisiones de las autoridades, “que generalmente adoptaron en el pasado el punto de vista de que la política justa era la obtención de economías en los gastos de inversión cuando sus ingresos fueran más precarios, debido a la depresión”.<sup>29</sup> Bastaría modificar estos postulados y efectuar gastos públicos de inversión o extraordinarios, no de acuerdo con los ingresos del fisco, sino cuando así lo aconseje la situación del empleo. En tal caso, serían evidentemente desaconsejables durante la expansión de los negocios y la coyuntura al alza, que es precisamente cuando las autoridades los realizan hoy en día.

Los gastos de inversión y los resultados de la balanza de pagos son, pues, quienes preocupan a los redactores del proyecto inglés. “En la mayor parte de las comunidades altamente industrializadas las sumas destinadas a las inversiones son los factores más corrientes y poderosos de inestabilidad en los gastos totales y, por consiguiente, en el empleo. Pero este país, a causa de la relativa importancia de su comercio de exportación que daba colocación a alrededor de uno y tres cuartos millones de personas, también está sujeto a fluctuaciones en el empleo que proceden de las fluctuaciones en el comercio internacional.”<sup>30</sup>

Las variaciones que pueden experimentar los datos del comercio exterior, así como otras partidas invisibles de la balanza de pagos, son bien conocidas. Aunque estamos menos familiarizados con las estadísticas de inversiones privadas —entre otras cosas porque no han

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 17-18.

salido de su etapa experimental— los estudios efectuados nos permiten afirmar que sus oscilaciones son mucho más violentas que las de la balanza de pagos. En un examen editorial del proyecto inglés, la revista *The Economist* supone que “en el pasado las inversiones de capitales privados han variado entre dos meses consecutivos por sumas que al cabo del año representarían varios cientos de millones de libras”.<sup>31</sup> Kuznetz ha calculado para Estados Unidos una diferencia de veinte veces en la formación neta de capital, entre 1929 y 1932.<sup>32</sup>

Si se trata de evitar oscilaciones tan considerables, es preciso emplear sistemas radicales. Además, una reducción de las inversiones, una vez iniciada, tiene como consecuencia una contracción de los gastos de la población, puesto que los obreros que han de quedar descolocados en las industrias de bienes de inversión carecerán ahora de capacidad de compra para adquirir bienes de consumo.

La causa de que los fondos invertidos en la industria sean tan diferentes en lo que respecta a su cuantía, se explica en el proyecto inglés en la siguiente forma:

“Al decidir si se ha de invertir nuevo capital en una industria, un hombre de negocios estará influído por diversas consideraciones: si el mercado ha de crecer o declinar; lo que hacen sus competidores; si los precios han de subir o bajar; si el último tipo de maquinaria es superior o no a la suya. En la práctica es difícil prever con certeza las decisiones que los gerentes de negocios adoptarán en estas cuestiones: la atmósfera dominante de optimismo o pesimismo —especialmente en períodos de transformaciones industriales rápidas— tiene probablemente la misma influencia sobre ellos que un análisis independiente de los hechos”.<sup>33</sup>

De acuerdo con estas indicaciones, los redactores del proyecto encuentran los obstáculos más serios para el sostenimiento del empleo total en los siguientes hechos:

<sup>31</sup> “Capital and Employment”, *The Economist*, 10 de junio de 1944, p. 771.

<sup>32</sup> Las cifras son 25.5 y 1.2 miles de millones de dólares.

<sup>33</sup> Libro Blanco, p. 17.

“En primer lugar, los elementos de los gastos totales que más fluctúan —las inversiones privadas y la balanza de pagos— son al mismo tiempo los más difíciles de controlar.

“En segundo lugar, un aumento de una parte de los gastos totales sólo puede compensar dentro de ciertos límites una disminución en otra parte. Si se interrumpe la construcción de nuevas fábricas debido a una reducción de las inversiones privadas y quedan sin trabajo obreros de la construcción, tal vez sea útil estimular la adquisición de vestidos, pero será inútil esperar que los obreros de la construcción se presenten de inmediato en las fábricas de tejidos dispuestos a manejar las máquinas de coser. Además, si las exportaciones británicas más importantes cayeron violentamente, sería esencial encontrar de inmediato exportaciones alternativas para cubrir el hueco; una expansión de la demanda interna no sería por sí sola remedio apropiado, y de ser perseguida vigorosamente podría conducir a la inflación”.<sup>34</sup>

Las complicaciones son, pues, serias; conseguir la ocupación plena sólo es posible mediante sistemas complejos y teniendo en cuenta numerosos factores bien delicados. La política general del gobierno para conseguir estos extremos se define en la siguiente forma:

“a) Evitar una balanza desfavorable de pagos, para lo cual debemos exportar mucho más que antes de la guerra;

“b) Debe hacerse todo lo posible para evitar las oscilaciones peligrosas de las inversiones privadas, aunque el éxito en este campo sea especialmente difícil de alcanzar;

“c) Deben planificarse las inversiones públicas, tanto en su volumen como en el plazo de su realización, para contrarrestar las inevitables fluctuaciones de las inversiones privadas;

“d) Debemos estar dispuestos para hacer frente y empujar de nuevo los gastos privados en bienes de consumo, cuya declinación sigue normalmente como reacción secundaria a la caída de las inversiones privadas”.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>35</sup> *Ibid.*

Otras condiciones adicionales para mantener un nivel elevado de los gastos totales de la comunidad han sido examinadas ya anteriormente. Se refieren a la estabilidad de precios y salarios y a la óptima movilidad de los trabajadores, lo mismo entre localidades que entre profesiones. De acuerdo con lo indicado la primera condición es necesaria, pues de oscilar los precios considerablemente o de no guardar una relación el nivel de salarios con los aumentos de la productividad, la acción del gobierno para mantener ocupación plena podría ser destruída por esas circunstancias adversas. •

#### POLÍTICA A SEGUIR PARA MANTENER LOS GASTOS TOTALES

a) *Gastos de inversión.* Entramos de lleno en el análisis de la política a seguir para evitar que oscilen los gastos totales de la comunidad, con la consiguiente creación de desempleo. Para evitar las alteraciones peligrosas de las inversiones privadas se proyecta hacer uso en primer lugar del tipo de interés. “En tiempos normales, el volumen de los gastos de inversión está influído por el tipo de interés. Si el costo de obtener dinero a préstamo es elevado, no se realizarán los proyectos de inversión que no arrojan beneficios a ese tipo. Cuando éste caiga de nuevo, se realizarán esos proyectos a más de otros nuevos.”<sup>36</sup> Pasado el momento de transición de la guerra a la paz, en el cual se seguirá una política de dinero barato, “se tendrá en cuenta la posibilidad de influir en los gastos de inversión mediante las variaciones del tipo de interés. La experiencia ganada desde 1931 en cuanto a la cooperación de la Tesorería, el Banco de Inglaterra y los bancos comerciales, hará posible concertar una política monetaria efectiva que promueva la estabilidad de la ocupación”.<sup>37</sup>

Es de lamentar que no sea más explícito el proyecto en cuanto a la política a seguir respecto al interés, aunque fácilmente podrá apreciarse que cuando exista el temor a una inflación —a un incre-

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>37</sup> *Ibid.*

mento peligroso de los gastos totales de la comunidad— se elevará el tipo de interés, con objeto de frenar el ritmo de las inversiones; viceversa, cuando bajen los gastos, se reducirá. Es muy posible que la primera medida tenga efectos reales, pero siempre y cuando no se prevea una fuerte elevación de precios, pues en tal caso habría que subir correspondientemente el tipo de interés. En cambio, ya no es tan probable que el descenso de éste sea suficiente para fomentar las inversiones privadas en la medida necesaria, como oportuna y paladinamente reconocen los autores del Libro Blanco. “Por lo tanto, el gobierno se propone reforzar la política monetaria incitando a las empresas privadas a planificar sus propios gastos de inversión, de conformidad con una política general de estabilización. Las grandes compañías estarán dispuestas —en su propia ventaja— a seguir la política de inversiones recomendada por el gobierno, reajustando correspondientemente sus actividades. Hay un estímulo obvio para un negocio poderoso y firme, que confía en su capacidad de obtener ganancias en largos períodos, en ejecutar un plan para la expansión o reemplazo de sus planteles obsoletos en momentos en que son bajos los costos... Podría ofrecerse otro atractivo adicional si se encontrara practicable un sistema similar a los créditos tributarios diferidos... que estuviera calculado para fomentar los gastos de inversión al iniciarse una depresión. Se continuará estudiando estos y otros métodos de influir sobre las inversiones privadas a medida que se adquieran conocimientos y experiencias de la nueva técnica para sostener los gastos totales de la comunidad.”<sup>38</sup>

Parece indudable que una gran empresa tendrá ventajas en efectuar sus grandes renovaciones cuando los costos sean más reducidos, por la declinación de las inversiones privadas y la reducción consiguiente de los precios de esta clase de bienes. Además, sus emisiones podrían emitirse con un tipo menor de interés, de ser bonos u obligaciones, o con mayor rendimiento de ser acciones, teniendo en cuenta

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 20 y 21.

que estas grandes compañías se consideran como negocios muy seguros. Pero con todo es de inquirir si el empuje sería suficiente para llenar el hueco dejado por la caída de las inversiones privadas. El sistema de complementar estas posibilidades mediante créditos tributarios diferidos merece ya otra consideración.

Los redactores del proyecto han tenido en cuenta que después de la guerra se absorberá una parte considerable del ingreso nacional por la tributación y que “variaciones pequeñas en las tasas contributivas tendrán un efecto significativo sobre el poder de compra disponible para el público y, por lo tanto, sobre el empleo”.<sup>39</sup> Se trataría en lo fundamental de percibir por medio de tributos más fondos de los que fueran necesarios en los momentos de expansión, para considerarlos, en parte, como un crédito en favor del contribuyente en los momentos de depresión. Ahora bien, los efectos de esta medida han de ser bien distintos de tratarse de tributos de las compañías o de los particulares, pues en los dos casos aumentarán las inversiones privadas en cantidades distintas. En efecto, la tendencia de las personas físicas a incrementar su consumo en caso de devolución de tributos será mayor que la de las empresas, quienes preferirán atender con esos fondos adicionales a una ampliación de sus reservas o inversiones, antes que distribuirlos en forma de dividendos. Aunque la devolución de impuestos o los créditos tributarios diferidos provoquen, pues, en ambos casos, un incremento de las inversiones, por el bien conocido principio de que el consumo nacional no aumenta en la misma proporción que el ingreso, el aumento de las inversiones privadas será mucho mayor si los créditos tributarios afectan sobre todo los impuestos percibidos directamente de las empresas, cuya propensión marginal a consumir —si es que puede hablarse aquí en esos términos— es menor que la de los particulares.

No hay que olvidar otro aspecto de la cuestión y es que “cuanto mayor sea la reserva financiera que se crea necesario apartar antes

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 24.

de considerar el ingreso neto, tanto menos favorable será para el consumo y, por tanto, para la ocupación, un nivel determinado de inversión.<sup>40</sup>

Explicado en otras palabras, quiere decir Keynes que si las provisiones para la renovación del utilaje e instalaciones resultan muy superiores a las efectivamente realizadas en el año, esas disponibilidades financieras no sirven para incrementar la corriente del consumo ni de las nuevas inversiones, con lo que será preciso disponer de una cantidad correspondientemente mayor de éstas para conseguir un nivel dado de empleo. La política de renovaciones de las empresas puede, pues, poner en peligro la tendencia de las autoridades, si los fondos de amortización y renovación se calculan con un grado elevado de prudencia financiera.

Sin embargo, esta posibilidad sería mucho más grave en una economía sujeta a fluctuaciones violentas, “porque en tales circunstancias gran parte de las nuevas partidas de inversión puede ser absorbida por las mayores reservas financieras que hacen los empresarios para reparar y renovar el equipo de producción existente, el cual, aunque se desgasta con el tiempo, todavía no ha llegado a la fecha en que deben hacerse gastos que puedan aproximarse al total de la reserva financiera que se aparta; con la consecuencia de que los ingresos no pueden subir por encima de un nivel lo bastante bajo para corresponder a un total pequeño de inversión neta”.<sup>41</sup>

Por desgracia, nada hay en el proyecto que prevea estas dificultades, salvo la presunción —no expresada— de que el mantenimiento de la ocupación plena quite importancia a tal problema.

Como es fácilmente comprensible, la dificultad para mantener el nivel de las inversiones privadas tiene como consecuencia que se contemple anular sus oscilaciones mediante movimientos de signo contrario de las inversiones públicas, aspecto bien positivo del Libro Blanco, dado el temor de que las medidas ya mencionadas sean insuficientes.

<sup>40</sup> Keynes, *op. cit.*, p. 101.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 102-103.

“El procedimiento que proyecta emplear el gobierno es el siguiente: todas las autoridades locales someterán anualmente al departamento que corresponda su programa de gastos de capital en los próximos cinco años. La aplicación del programa para el primero de estos años estará dispuesta en detalle; para los demás años serán proyectos y planes provisionales. Todos estos programas serán resumidos por el organismo coordinador apropiado, constituido por distintos Ministros, y se reajustarán hacia arriba o hacia abajo de acuerdo con los últimos informes de que se disponga sobre las perspectivas de empleo. Si la decisión es frenar estos programas, se dispondrá de poderes adecuados a través de la no aprobación de empréstitos o la denegación de subsidios; si la decisión es acelerar los programas, el gobierno facilitará su financiación mediante la concesión de préstamos o por otros sistemas, aplicándose así, planes que de otro modo habrían tenido que esperar una mejor oportunidad. El gobierno estudia ciertos procedimientos para aplicar este sistema a los gastos de inversión de las empresas de servicios públicos.”<sup>42</sup>

La tendencia futura respecto a las obras públicas y, en general, respecto a los gastos de inversión de los organismos públicos, ha de ser contraria a la dominante en el pasado. Por lo general las consideraciones de mayor peso en la realización de estos gastos eran de tipo financiero, pues se hacían más liberales cuando se suponía que la tributación habría de ser mayor y los empréstitos los podía absorber el mercado con mayor facilidad. En esta forma, la política de los organismos públicos reforzaba la acción de las inversiones privadas para provocar o agravar una crisis. Las mismas consideraciones pueden aplicarse —aunque en menor grado— a las empresas de servicios públicos.

Los redactores del proyecto para evitar el desempleo han llegado, pues, a una conclusión que modifica radicalmente las ideas financieras dominantes hasta tiempos relativamente recientes. La resisten-

<sup>42</sup> Libro Blanco, p. 21.

cia de los espíritus conservadores a esta solución podría anularse, de acuerdo al Libro Blanco, “si se consigue convencer a la opinión pública de que los momentos de depresión de los negocios conceden una oportunidad para mejorar el equipo permanente de la sociedad, mediante mejores viviendas, edificios públicos, medios de comunicación, suministro de agua y energía, etc.”

Estas grandes variaciones en los gastos de inversión de los organismos públicos crean, sin embargo, un problema especial. En efecto, las empresas que produzcan los artículos que se han de utilizar en la corriente adicional de inversiones públicas, cuando se inicie la crisis, tendrán curvas de demanda muy peculiares por sus productos. Al incrementarse apreciablemente los gastos de las entidades públicas, dichas empresas tendrán que ampliar su producción; viceversa, cuando los gastos públicos de inversión se contraigan, tales empresas sufrirán las consecuencias. La cuestión puede plantear serias dificultades si no se adoptan medidas adecuadas. En páginas anteriores se advirtió la escasa probabilidad de que los obreros de la construcción que pierdan su empleo —digamos— soliciten trabajo inmediatamente en otras ocupaciones. Lo mismo podría observarse respecto a otros recursos y factores de la producción.

Para los redactores del proyecto no ha pasado desapercibido el problema y se transcriben las soluciones que ofrece:

“Finalmente, la planificación anticipada debe ser llevada a las industrias que satisfacen las necesidades primarias de las inversiones públicas. Se ahorraría mucho tiempo si las industrias de inversión más sujetas a fluctuaciones, y que serán las primeras en resultar afectadas por un aumento de las inversiones públicas, conceden atención anticipada a los sistemas más rápidos de transformar su producción, abandonando la de los artículos necesarios para las inversiones privadas en favor de las que exigirían aquellos tipos de inversiones públicas que disponen de una prioridad más elevada en la lista de obras públicas de reserva”.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 22.

Otra cuestión por resolver para conseguir un reajuste rápido de las inversiones públicas con objeto de compensar las oscilaciones de las privadas es la del procedimiento para reducir “el plazo que ordinariamente se exige entre la decisión de emprender gastos públicos de inversión y la iniciación efectiva del trabajo. La rapidez es aquí crucial, pues si una declinación de la demanda total puede ser rápidamente corregida, será suficiente una cuantía comparativamente modesta de gastos compensatorios para restablecer el equilibrio”.<sup>44</sup>

b) *Gastos de Consumo*. Hemos analizado ya las medidas que han de aplicarse para evitar las grandes oscilaciones de las inversiones privadas. Sin embargo, no son suficientes si se han de mantener constantes los gastos totales de la comunidad, pues aunque las inversiones públicas traten de llenar rápidamente el hueco, dado que no se demandarán las mismas clases de artículos, se ha de contar necesariamente con una contracción de la demanda de bienes de consumo cuando las inversiones privadas empiecen a decaer. En efecto, los trabajadores colocados en esas industrias comprarán menos, y pronto se transmitirá la desocupación a las industrias de bienes de consumo. Es, pues, preciso contrarrestar el decaimiento de estos gastos. “Para dicho propósito, después de examinar diversos métodos, el gobierno favorece la adopción para la postguerra de un sistema de contribuciones variables del nuevo sistema de seguro social propuesto, que pagarán patronos y obreros de acuerdo con la situación del empleo. La contribución normal se calculará sobre la base de pronósticos del nivel medio de desempleo, en forma que el fondo de seguro social se equilibre en un cierto número de años, pero la contribución exigida de hecho excederá de la normal cuando el desempleo sea menor que el nivel medio calculado y será menor cuando exceda de este promedio.”<sup>45</sup>

El gobierno utilizará, pues, un sistema automático para corregir las diferencias que podrán producirse en la capacidad de compra de

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 22-23.

la comunidad gastada en bienes de consumo. Los patrones y obreros sometidos a las contribuciones de seguro social abonarán cantidades variables de acuerdo con la ocupación. La escala de estas variaciones dependerá de un pronóstico de los diferentes niveles de desempleo en distintos momentos, del cual se da un posible ejemplo, no basado sobre situaciones reales, en el Apéndice II del Libro Blanco.

PORCENTAJE DE DESOCUPACIÓN	CONTRIBUCIÓN SEMANAL DE SEGURO SOCIAL					
	Obrero		Patrón		Total	
	s	d	s	d	s	d
Menos del 5 %.....	5	6	4	6	10	0
Entre 5 y 7 %.....	5	0	4	0	9	0
Entre 7 y 9 %.....	4	3	3	3	7	6
Entre 9 y 11 %.....	3	6	3	6	6	0
Más del 11 %.....	3	0	2	0	5	0

El proyecto tendría así una fuerte influencia sobre el ingreso nacional neto, pues si suponemos que el desempleo aumenta desde el 8 al 12%, cada obrero abonará un chelín y tres peniques menos por semana y cada empresa reduciría sus costos en la misma cantidad. Con este ejemplo y teniendo en cuenta los datos de la población inglesa ocupada, los redactores del proyecto calculan que se inyectaría al sistema económico unos 100 millones de libras por año, lo que produciría “un aumento substancial en los gastos de consumo de productos domésticos, que se elevaría después de un intervalo a una cifra comprendida entre los 70 y 80 millones de libras, sin tener en cuenta las repercusiones favorables sobre los gastos de inversión”.<sup>46</sup>

En el epígrafe anterior no calculamos, entre los factores susceptibles de aumentar las inversiones privadas, la disminución de las contribuciones patronales al seguro contra la desocupación. Sin embargo, al contraerse dicha contribución por cada obrero, se produce de hecho un fenómeno similar a una reducción generalizada de sala-

<sup>46</sup> *Ibid.*, Apéndice II, p. 30.

rios en todo el sistema económico, reducción que, sin embargo, no implica una contracción de la capacidad de compra de la población. Esto es lo extraordinariamente ingenioso del sistema, pues una contracción general del salario significa al mismo tiempo una baja del poder de compra de la comunidad, lo que puede llevar consigo una nueva posición de equilibrio con precios más bajos, en la que se mantenga, con todo, un fuerte desempleo. Pero al reducir el costo del salario para las empresas y aumentar al mismo tiempo los salarios nominales que perciben los trabajadores, se alcanza un doble resultado cuya influencia sobre la economía es evidente.

Un plan muy similar al del proyecto inglés fué planteado hace unos años por el profesor J. E. Meade.<sup>47</sup> Proponía éste que cuando el volumen de desempleo fuera superior al nivel normal y los ingresos de un organismo de ayuda a los desocupados (institución que proponía se creara) no bastaran para asegurar el pago de los subsidios, se financiara la diferencia con nuevos billetes emitidos por el banco central, que representarían una deuda de aquel organismo al banco. Cuando el volumen del desempleo cayera por bajo del nivel normal, los ingresos regulares del organismo serían superiores a los subsidios otorgados contra el desempleo, y el excedente sería utilizado para reembolsar los billetes al banco, que los retiraría de la circulación. Este plan es, sin embargo, muy inferior al proyecto del Libro Blanco, pues en el segundo se aumentan substancialmente los ingresos de los trabajadores que aún siguen ocupados, y se reducen al mismo tiempo los costos de las empresas. Con todo, como el Libro Blanco no advierte cómo se ha de financiar el déficit del seguro contra el desempleo durante las crisis, es bien probable que se utilice la solución de Meade como fórmula complementaria.

Los redactores del proyecto inglés no han considerado que tal compensación de la caída de los gastos de consumo sea suficiente;

<sup>47</sup> *Economía: la ciencia y la política* (México, Fondo de Cultura Económica, 1944), pp. 88-91.

reconocen explícitamente que deben incorporarse aun otras medidas, entre las que se citan algunas. Se alude, por ejemplo, a la oscilación de las tasas del impuesto, pero se considera que el sistema de créditos tributarios diferidos ofrecería mejores resultados. Este sistema se ha definido ya más arriba; consistiría simplemente en recaudar tributos superiores a las necesidades en los tiempos prósperos, para reintegrar al contribuyente una parte de su importe durante la depresión.

Se analiza asimismo en el Libro Blanco si el gobierno podría intensificar sus compras de bienes de consumo durante la crisis. Dentro de ciertos límites, se afirma que podría variarse su volumen de acuerdo con la situación general de negocios, al menos en lo que respecta a calzado, vestuario y muebles. A este programa podrían incorporarse las autoridades regionales y locales.

La compra directa por las autoridades de diferentes existencias de bienes innecesarios para el consumo público no se considera aconsejable, salvo en aquellos casos en que no cree incertidumbres en el mercado y provoquen la reducción o postergación de las compras privadas de esos bienes; pero los redactores del proyecto consideran que tales problemas deben ser aún objeto de estudio.

#### POLÍTICA DE PRECIOS Y DE SALARIOS

Algo se ha dicho ya en páginas anteriores sobre la necesidad de que los precios y los salarios guarden cierta estabilidad si han de triunfar los deseos de las autoridades para evitar la desocupación, y pueden hacerse algunas referencias breves a los sistemas a seguir.

“El gobierno... está dispuesto a hacer lo posible en pro de la estabilización de los precios, con objeto de evitar o mitigar las alteraciones que no sean inevitables debido a un mayor costo de las importaciones o de la producción nacional. Si, con todo, se mantiene estable el costo de la vida, los patronos y obreros deben considerar un deber impedir una elevación de los costos de producción o de dis-

tribución, evitando así el alza de precios que es el paso inicial del proceso de inflación.”<sup>48</sup>

No se dice en el proyecto el sistema que se ha de seguir para mantener constantes los precios y el costo de la vida, pero lo primero no debe parecer cosa tan fácil cuanto que se emplea la expresión “hacer lo posible”. Estabilizar el segundo es cosa más simple con un cierto grado de intervención de las autoridades, pero no se prevé una acción de tal naturaleza.

En cuanto a los salarios, se ha señalado ya que el aumento de su nivel general debe hacerse paralelo al incremento de la productividad, obtenida “gracias a la mayor eficiencia y esfuerzo”. Ello no implica que todas las clases de salarios permanezcan estables, ni que guarden un perfecto paralelismo entre sí, sino que el nivel general debe seguir esas directrices.

El problema que se plantea ahora es que los trabajadores deben abstenerse de elevar sus salarios más allá de ese límite y que los patrones por su lado “deben buscar la remuneración a su espíritu de empresa y a su buena administración en la mayor producción, más que en los precios más elevados”.<sup>49</sup>

Por último, ni la estabilidad de los precios, salarios y empleo podrían ser una realidad sin una perfecta movilidad de los factores de la producción. Si el desempleo de una cierta masa de obreros persistiera durante algún tiempo, debido a las escasas posibilidades de ser absorbida en sus anteriores ocupaciones o localidades, el gobierno estaría abonando subsidios que podrían evitarse fácilmente y la expansión de ciertas industrias quedaría expuesta a rozamientos bien inconvenientes. La movilidad de los demás factores de la producción es necesaria por los mismos motivos y también es muy conveniente que la modernización del utilaje industrial siga un ritmo seguro, aunque por otros motivos: por la necesidad de mantener un cierto nivel en las exportaciones.

<sup>48</sup> Libro Blanco, p. 19.

<sup>49</sup> *Ibid.*

## EL PROBLEMA DEL PARO ESTRUCTURAL

“Fuera del desempleo temporal debido en ciertas ocupaciones a irregularidades estacionales o de otro género se produce un desempleo de largo plazo en determinadas industrias y zonas cuando la demanda de sus productos es insuficiente para proveer trabajo a la totalidad de su mano de obra. Esto es debido a una decadencia temporal o permanente de una industria o grupos de industrias provocada por cambios técnicos, la moda o la competencia extranjera.”

“El desempleo de este tipo era un factor familiar de la vida económica inglesa en la interguerra. Las industrias afectadas eran en lo fundamental las de exportación —como las de tejidos y de carbón— y algunas de las industrias pesadas que habían crecido en exceso durante la última conflagración. Las zonas que dependían en cuanto a su bienestar de esas industrias deprimidas mostraron altos porcentajes de desocupación, no sólo en sus industrias básicas sino también en ocupaciones y oficios locales complementarios.”

“Los sufrimientos en estas zonas se produjeron por la falta de un equilibrio industrial conveniente. Una zona puede considerarse en desequilibrio industrial por depender en exceso de una sola industria o grupos de industrias que fluctúan conjuntamente; o porque se ocupe predominantemente del comercio de exportación, que es especialmente sensible a fluctuaciones repentinas que escapan al control de nuestra política interna; o porque contenga industrias que ofrezcan empleo fundamentalmente para los hombres, o bien para las mujeres; o porque sus industrias estén sujetas a cambios impredecibles en la demanda. La dependencia de una sola industria, y de las subsidiarias que crecen a su amparo, es una forma natural de progreso industrial que ha permitido a ciertas zonas alcanzar en el pasado los puntos más elevados de prosperidad temporal, mientras las circunstancias fueron favorables. Puede mencionarse como ejemplo la construcción de buques y las industrias pesadas en el cinturón industrial de Escocia; el hierro y el carbón en Gales del Sur; y el algodón en Lancashire. Pero

el precio que debe pagarse por tal prosperidad temporal, cuando llega un período de depresión, es elevado. Una zona como Gales del Sur, en los primeros años del tercer decenio, con la mitad de sus obreros ocupados en la extracción de carbón del cual se embarcaban tres quintas partes a ultramar, dependía peligrosamente del comercio exterior. Por el contrario, regiones con distintas habilidades industriales, como Birmingham, han presenciado la muerte de sus viejas industrias durante el último medio siglo sin perder su prosperidad general, por disponer de suficiente maleabilidad para desarrollar nuevas actividades en reemplazo de las que eran ya obsoletas.”<sup>50</sup>

Los redactores del Libro Blanco han establecido una distinción tajante entre lo que pudiera denominarse paro estructural y el desempleo cíclico. El primero se caracteriza por no depender de oscilaciones directas del signo económico; sus causas son bien diferentes de las que provocan el segundo y no pueden corregirse con los mismos sistemas. Pero el desempleo estructural debe eliminarse si la política de ocupación total ha de guardar un cierto significado, pues los esfuerzos de las autoridades para conseguir un volumen de empleo total chocarán de otro modo con la necesidad de abonar sumas cuantiosas en concepto de subsidio contra el desempleo, mientras que otras industrias pujantes carecerán de los factores de la producción que serían susceptibles de emplear. Resolver el desempleo estructural es, pues, cuestión previa, antes de abordar el otro problema más delicado del desempleo cíclico.

Los redactores del proyecto británico se proponen resolver el desempleo estructural en la siguiente forma:

“a) influenciando en tal forma la localización de las nuevas empresas que se diversifique la estructura industrial de las zonas especialmente vulnerables al desempleo;

“b) eliminando los obstáculos a la transferencia de los trabajadores entre zonas y entre ocupaciones;

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 18.

“c) ofreciendo facilidades de reaprendizaje para trasladar a los obreros de las industrias en decadencia a las que señalan un proceso de expansión.”<sup>51</sup>

Con objeto de diversificar la composición industrial de las zonas especialmente vulnerables al desempleo, se proponen diversos instrumentos. “De un lado, se adoptarán medidas para prohibir el establecimiento de una nueva fábrica en un distrito en el cual el desarrollo industrial sería susceptible de originar una fuerte desventaja. De otro lado, el Gobierno podrá utilizar su influencia para empujar el desarrollo industrial en las zonas que necesitan ser diversificadas con mayor urgencia. Al ejercer esta influencia se tendrán en cuenta las consideraciones estratégicas, lo mismo que las industriales y sociales. En este aspecto positivo de su política el gobierno estará dispuesto a ofrecer ciertas ventajas a los industriales deseosos de establecer nuevas fábricas en las zonas que deban fomentarse, cuando así convenga.”<sup>52</sup>

En algunos casos, las autoridades ofrecerán facilidades especiales para las zonas deprimidas. Por ejemplo, las fábricas de municiones que se encuentren en dichas zonas tendrán prioridad para seguir trabajando después de la guerra. Además, el gobierno continuará y ampliará la política de construir fábricas individuales o colectivas en las zonas que deban fomentarse, incluyendo fábricas que puedan ser alquiladas por sectores, para venderlas o arrendarlas a particulares.

Estas medidas pueden resultar insuficientes para asegurar los deseos del gobierno respecto a la composición industrial del país y se proyecta complementarlas con otras dos cuyos efectos no son de desear. En las licitaciones públicas se concederá especial atención a la política de la localización de industrias y las autoridades se proponen, además, asegurar “que las empresas que se establezcan en esas zonas, de conformidad con la política del gobierno, y que muestren buenas perspectivas de éxito en un sentido comercial, dispongan de

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 12.

facilidades adecuadas para conseguir préstamos a corto y a largo plazo y, cuando sea necesario, capital para invertirse en acciones”.<sup>53</sup>

Todas estas disposiciones revisten gran interés. De acuerdo con la doctrina clásica las autoridades no debían interferir en la localización de las industrias, pues de lo contrario romperían con el principio de formación libre de los precios. Sin embargo, un análisis más atento de la realidad y de los principios teóricos que explican las oscilaciones conjunturales ha mostrado conclusiones bien diferentes. La depresión estructural de una industria que juegue un papel preponderante en una región o zona puede ser de tal naturaleza, que el mercado no lleve en sí mismo sus fuerzas de recuperación. Y es que los gastos totales de la comunidad han de disminuir por el importe de los salarios y sueldos que dejan de abonarse en las zonas deprimidas, pero no se compensa esta reducción por un aumento similar en los salarios y sueldos que se perciben en el resto del país. En tales condiciones se llega a un nuevo punto de equilibrio en el cual una parte de los trabajadores queda desocupada. Si hubiera una perfecta movilidad de los obreros en cuanto a ocupación y zonas de trabajo, este problema podría no tener tanta importancia, pero los redactores del proyecto afirman que el gobierno no está dispuesto a empujar la transferencia a otras zonas de una gran masa de población ni tampoco la abandonará a un desempleo prolongado, con la desmoralización consiguiente. El problema es, pues, de grado y esto es lo que la economía clásica no podía prever. Cuando escriben Adam Smith y sus discípulos la industria es aún incipiente y no se han constituido todavía las enormes concentraciones industriales del presente que dependen de una sola actividad económica. Para ellos, la transferencia de los trabajadores no podría representar dificultades tan considerables debido, entre otras causas, a las posibilidades de reabsorción de la propia agricultura o a la facilidad para instalar nuevas industrias. Además, en aquella época no existía seguro contra la desocupación y el hambre

<sup>53</sup> *Ibid.*

empujaba a los obreros a trasladarse a otros lugares con mayor rapidez. Las condiciones presentes son bien distintas y no es posible transferir los habitantes de ciudades y zonas enteras a otros lugares. Entre otras cosas, esa transferencia podría resultar perjudicial, al dar origen a una reducción de la productividad de la mano de obra.

Argumentando en el marco de la libre competencia todo es, pues, una cuestión de magnitud. Lo que resuelven por sí solas las fuerzas del mercado a causa de su pequeña importancia no tiene solución cuando se trata de un fenómeno de grandes masas. Debemos, por tanto, reajustar nuestras ideas respecto a la libre competencia y no exigir de ella más que lo que pueda efectuar realmente.

Esta interferencia de los poderes públicos respecto a las zonas de paro estructural que se propone en el proyecto inglés presenta una gran similitud con otros fenómenos ya conocidos hace algunos años en los países denominados “monocultivadores”, que dedicaban en el pasado una considerable proporción de sus recursos a la producción o venta de un solo producto o de un número muy limitado de exportaciones típicas. La consecuencia normal de un tal orden de cosas era que cuando los mercados de esos artículos sufrían una crisis profunda, se producía un colapso en la economía nacional del país monocultivador. El café del Brasil, el azúcar cubano, el nitrato de Chile, el trigo argentino, el caucho de Extremo Oriente, y tantos y tantos otros productos, jugaban un papel de esta naturaleza. A partir de 1930 apareció bien claro que la dependencia del mercado internacional resultaba extraordinariamente peligrosa más allá de ciertos límites. Y surgió así la que he denominado “teoría del seguro”<sup>54</sup> para justificar el proteccionismo aduanero. A largo plazo y con un mercado internacional cuyas oscilaciones amplias podían conocerse empíricamente, la necesidad de evitar esos bruscos altibajos de la economía nacional parecía más importante que organizar el comercio entre países de acuerdo con la expresión pura de los costos comparados.

<sup>54</sup> Véase mi *Filosofía de la Economía* (Buenos Aires, 1942).

Estos argumentos que han justificado teóricamente la industrialización y diversificación de las economías de los países agrícolas se aplican ahora en el proyecto británico a las distintas zonas de una sola nación. Se abona para ello que “la experiencia de la guerra ha mostrado que la producción puede ser allí tan eficiente como en otros lugares del país. Mucho capital social se ha invertido en esas zonas bajo la forma de casas, tiendas, servicios públicos, etc., y no se puede sacrificar ni la vida corporativa de esas comunidades ni dicho capital social”.<sup>55</sup>

No es, con todo, enteramente similar la causa que aconseja proteger a las zonas deprimidas y la que impone la diversificación de los países monocultivadores, puesto que, en el primer caso, si se traslada la población a otros lugares se sufriría una pérdida notoria de capital social, hecho que se produce con otras características en el segundo caso. La gran industrialización moderna y el progreso económico no tienen solamente como consecuencia la dificultad de trasladar capital de unas industrias a otras, debido a la gran importancia proporcional del utillaje sobre las materias primas, sino también una rigidez en cuanto a los desplazamientos de población que sólo pueden realizarse en gran escala a costa de una pérdida considerable del capital social invertido. Todavía no se contempla exactamente la revolución teórica que han de representar estos hechos, pero lo cierto es que introducen una dependencia de lo económico respecto a lo social.

Ya han pasado los tiempos en que se teoriza sobre el valor partiendo de su existencia objetiva. Para la casi totalidad de los economistas es hoy evidente que un bien tiene valor sólo en tanto que los individuos están dispuestos a reconocerlo; sólo en tanto que la cosa tenga un precio en el mercado. El valor de una casa habitación en una zona dependiente de una sola industria puede guardar hoy —digamos— una estrecha relación con su costo de producción, pero si cesa la demanda de los productos de esta industria y la actividad económi-

<sup>55</sup> Libro Blanco, pp. 13 y 22 ss.

ca de dicha comunidad regional resulta tan afectada que sería necesario trasladar su población, la caída de la demanda de habitación y vivienda puede llevar el valor del edificio a su precio *scrap*. Lo que decimos respecto a la vivienda es también extensible a los servicios públicos, y a tantas y tantas otras cosas. Se plantea, pues, un problema de evaluación social al lado del individual. ¿No será más barato para la comunidad en su conjunto efectuar determinados gastos para mantener la vida económica de esa región, no perdiendo así las facilidades colectivas que brinda, de acuerdo con su capital social? Pues si trasladamos la población íntegramente a otras zonas, aparte del posible descenso de la productividad y los rendimientos, será preciso hacer frente a los gastos de traslado y nueva instalación, que absorberán una parte de los recursos de la comunidad, siendo el valor de éstos quizás mayor que el costo social de una política tendiente a diversificar la zona industrial deprimida.

En el fondo de estos hechos se encuentra un fenómeno que quizás no ha sido examinado suficientemente por la teoría, que es el lento desplazamiento de la actividad económica de precios libres —en la cual juegan las valoraciones de los individuos— por la actividad económica pública, en la cual los precios pierden su significado. Y al considerarse fundamental que los poderes públicos faciliten con subsidios el traslado de la masa de población, por los criterios sociales dominantes en nuestra época, se hace ya comparable el resultado de dicha actividad pública con el que se obtendría diversificando la producción de la zona deprimida. Ambas posibilidades escapan realmente a la teoría de los precios privados.

Sin embargo, una política de esta naturaleza no interfiere en la libre competencia ni en la formación de precios en el mercado, como tampoco interfiere en ella la inversión pública en establecimientos de enseñanza o en armamentos militares. Las empresas e individuos quedan en libertad de acometer las industrias que tengan por conveniente y siguen autorizados a establecerlas o ampliarlas allí donde les plazca, salvo que el gobierno suponga que provocan con sus decisiones

una posibilidad de crear zonas deprimidas. Pero aun en el caso de ser prohibida una zona para ciertas industrias, la influencia de esta decisión en la libre competencia sería similar a una restricción sanitaria o de índole parecida.

Estas observaciones muestran los principios adoptados respecto al libre movimiento de capitales. Se ha tratado de combinar la reglamentación, que no representa de hecho una ingerencia intervencionista, con el fomento de la movilidad cuando así convenga. En cuanto a movilidad de los trabajadores, dejemos hablar al Libro Blanco:

“Aun si existe una demanda de trabajo adecuada y se mantiene a través de unos gastos totales de la comunidad suficientes para asegurar el empleo de cada trabajador, no es necesario que el desempleo desaparezca totalmente. En una economía que trata de sostener la ocupación en sus más altos niveles, siempre se producirán transformaciones; habrá nuevas industrias que inicien su labor y nuevos procesos reemplazarán a los antiguos; se experimentarán, además, nuevos sistemas para satisfacer las demandas de los consumidores. En cualquier fecha habrá por consiguiente un cierto número de personas inscritas en los registros del desempleo, es decir, siempre habrá gentes que cambien sus ocupaciones o que estén desempleados por motivos temporales. Si el desempleo a corto plazo que surge de tales circunstancias ha de ser reducido al mínimo, es necesario que todo individuo ejercite en máximo grado su propia iniciativa, adaptándose a las circunstancias cambiantes”.<sup>56</sup>

El proyecto exige, pues, un amplio apoyo de la acción estatal contra la desocupación por parte de los propios trabajadores. Estos deben tratar de encontrar de inmediato un nuevo empleo en caso de que circunstancias cambiantes como las reseñadas, o de otra índole, les obliguen a cesar en su actitud. Si se prolonga el desempleo de un obrero, deberá reeducarse para otra ocupación, pues el mercado estará mostrando cumplidamente que la industria en la que trabajaba no

<sup>56</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

es capaz de ocupar la misma cantidad de mano de obra. Pues “en una economía en expansión, los trabajadores deben estar dispuestos y posibilitados para trasladarse libremente de una ocupación a otra. Esto es necesario si se han de reducir las dislocaciones que provienen de cambios en la técnica y fluctuaciones en las condiciones generales del mercado, y también para asegurar que la expansión de las industrias bajo el estímulo de un alto nivel de la demanda no sufra rozamientos debidos a la escasez de trabajadores calificados”.<sup>57</sup>

El proyecto inglés combina, así, la necesidad de que se mantenga el valor del denominado “capital social” con la rapidísima movilidad del factor de la producción “mano de obra”. Pero lo que parece efecto aquí es de hecho la causa, dado que la conservación del primero se debe sobre todo a la necesidad de mantener un alto nivel de vida, por principios sociales. El obrero se considera como un servidor de la colectividad a quien no puede dejar ésta desamparado y si la conveniencia colectiva hace necesario su traslado de ocupación o localidad, el estado se compromete a hacerlo, abonando lo necesario para el reaprendizaje o los gastos que origine el traslado del trabajador y su familia, más los de nueva instalación. Al adoptarse este principio el sostenimiento del capital social se hace necesario dentro de ciertos límites, pues en caso contrario las autoridades quedarían obligadas a producirlo de nuevo a sus expensas.

No todo el reaprendizaje ha de quedar a cargo de las autoridades. Los patrones podrán hacerlo con ventaja en ciertos casos que no requieren conocimientos especiales y sólo unas semanas de tiempo. Pero cuando se hace necesario otro tipo de reaprendizaje, “se facilitará tan pronto como el Ministerio del Trabajo compruebe que el trabajador no podrá volver a su empleo originario en un plazo razonable de tiempo: es decir, que no se le obligará a esperar un largo período antes de ingresar en una institución pública de reaprendizaje. Esta solución permitirá al gobierno adoptar las medidas necesarias para

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 13.

preparar con anticipación la cantidad de trabajo que requieren las nuevas industrias o las que prometan crecer, teniéndola lista tan pronto como se materialice la demanda de los servicios de esos trabajadores”.<sup>58</sup>

Incidentalmente, esta ingerencia liberal del gobierno al preparar la mano de obra de las industrias que prometen crecer, permite a los patronos abstenerse de realizar esta función por sí mismos o hacer subir los salarios de los trabajadores en esas profesiones especializadas, motivo por el cual la creación de nuevas industrias o procesos técnicos tendrá menores inconvenientes y se podrá presupuestarlas a menor costo. El avance tecnológico ha de recibir así un poderoso impulso, puesto que los empresarios que proyecten crear una industria nueva o acrecentar considerablemente las existentes podrán comunicarlo con suficiente antelación a los poderes públicos, quienes les suministrarán la mano de obra necesaria a los precios corrientes del mercado. Si recordamos que los propios redactores del proyecto reconocen que es cuestión previa aumentar las exportaciones inglesas y que para ello el Reino Unido ha de contar con la exportación del factor de la producción del que dispone con mayor abundancia, que es la “organización”, apreciaremos fácilmente las consecuencias de una medida que tiende a perfeccionar dicho factor y a conceder una movilidad extraordinaria al conjunto de la economía y de la técnica.

En cuanto a la aplicación práctica de estos postulados pueden hacerse algunas observaciones. Durante el período de reaprendizaje el obrero percibirá un subsidio que “estará totalmente divorciado del subsidio al desempleo. El trabajador que ingresa en un curso de reaprendizaje debe sentir que no está ya desempleado ni necesita percibir un subsidio de esa naturaleza, por haberse iniciado en una nueva ocupación. El subsidio de reaprendizaje se establecerá así a un nivel superior al subsidio al desempleo, pero siempre guardando el principio que no deberá ser tan elevado que ofrezca un ingreso superior al

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 14.

salario que probablemente recibirán los aprendices en su primer empleo subsiguiente”.<sup>59</sup>

El reaprendizaje no es la única medida necesaria para disponer de una alta movilidad de la mano de obra. Ya se dijo anteriormente que la transferencia entre localidades también se había previsto. Los redactores del proyecto no se proponen efectuar traslados en masa, pues eso significaría una destrucción del capital social y afectaría además la libre decisión de los trabajadores para elegir su lugar de trabajo o de residencia, cosa incompatible totalmente con una democracia; pero deben preverse traslados. Ahora bien, “la experiencia anterior a la guerra mostró que dos de los más serios obstáculos fueron la dificultad de los obreros para obtener vivienda en las zonas en las que había trabajo disponible y los gastos especiales a que debían hacer frente mientras se instalaban en su nuevo medio. Desde el fin de la guerra anterior la dificultad de conseguir una vivienda en locación ha sido un factor especialmente importante. Los trabajadores que deseaban alquilar viviendas y disponían de medios económicos para ello no pudieron satisfacer esa necesidad y se vieron obligados a comprar casas con la ayuda de hipotecas. Se adoptarán, pues, medidas para asegurar que una parte substancial de las nuevas viviendas que se edifiquen después de la guerra queden disponibles a una renta al alcance del obrero medio. Además, cuando se trasladen trabajadores a una nueva zona, de acuerdo con los planes estipulados, gozarán de subsidios de traslado para hacer frente a los gastos que les ocasione, así como los de sus familias. También se concederán facilidades para el aprendizaje y empleo de jóvenes”.<sup>60</sup>

#### LA TRANSICIÓN DE LA GUERRA A LA PAZ

Los redactores del proyecto no se han conformado con analizar el problema permanente del desempleo, proponiendo las soluciones ya mencionadas. Cualquier plan puede ser destruído o de imposible

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 15.

aplicación si no se produce sin rozamientos de transición de la guerra a la paz. De ahí que se haya estudiado asimismo este problema en sus soluciones generales. Además, el plan para evitar la desocupación cíclica será mucho más simple de aplicar y mucho menos costoso si se inicia pasados algunos años, cuando se haya realizado en lo esencial la tarea de la conversión de la economía a la paz, y se mantenga un empleo total, debido a las enormes necesidades que deberán ser satisfechas. En tal caso, la preocupación del gobierno no estará absorbida por los problemas peculiares de la transición y de la desmovilización, y podrá centrar su atención en el ambicioso proyecto sin tener que iniciarlo colocando con dificultades un número considerable de trabajadores, con los consiguientes gastos para el fisco.

La experiencia de la guerra pasada es bien interesante. El número de veteranos reclamando subsidios jamás pasó de 400,000, a pesar de que la desmovilización se verificó en el primer trimestre de 1919 a un ritmo mensual medio de 700,000. De otro lado, el número total de trabajadores sin ocupación alcanzó el millón en ese mismo año; “pero es poco probable que la transición de la guerra a la paz sea tan abrupta en esta ocasión”,<sup>61</sup> nos dicen los redactores del proyecto.

Sin embargo, las circunstancias no son fáciles. El número de personas ocupadas actualmente en las fuerzas armadas y la producción asciende a 23 millones de hombres y mujeres, lo que representa 45 millones más que en 1939. Alrededor del 80% de los colocados en la industria trabajan por cuenta del gobierno. “Habrá, pues, una reducción en el total de empleados y un movimiento substancial desde las fuerzas armadas y la industria de guerra a la producción y los servicios civiles. Y el número de personas afectadas por la transferencia puede bien alcanzar cifras próximas a los siete millones.”<sup>62</sup>

Dos factores colaborarán esencialmente en suavizar el proceso

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 6.

de la desmovilización económica. En primer lugar, la guerra con el Japón no habrá terminado cuando cesen las hostilidades en Europa y ello permitirá efectuar una transición lenta. En segundo lugar, en la postguerra, “habrá inmensa necesidad de las cosas de que hemos carecido durante la conflagración; habrá casas que construir, tiendas que surtir, fábricas que transformar, planteles y maquinaria que reemplazar y un tráfico de exportación por renovar y ampliar”.<sup>63</sup>

Como es natural, la transferencia de la antigua producción a la nueva no se ha de conseguir sin rozamientos. El Libro Blanco menciona en ese momento tres peligros principales:

“a) que se creen lagunas de desempleo allí donde el sistema industrial no sea capaz de adaptarse con suficiente rapidez a la producción de paz;

“b) que la demanda exceda de la oferta y origine una elevación inflacionista de los precios;

“c) que la producción civil reiniciada se concentre en artículos inconvenientes, desde el punto de vista de los intereses nacionales”.<sup>64</sup>

Resumiremos las propuestas de los redactores del proyecto para evitar estos tres inconvenientes:

i) *Evitar el desempleo*: El gobierno inglés hace preparativos para reducirlo a un mínimo, mediante los siguientes sistemas:

“a) Ayudando a las empresas a transferir su capacidad de producción a la paz con la máxima rapidez.

“b) Averiguando por anticipado la urgencia de las necesidades de mano de obra calificada, para distribuirla en ese orden a medida que vayan quedando en libertad trabajadores para dedicarse a la producción civil.

“c) Asegurando el aprovisionamiento —siempre que lo permitan las circunstancias— de materias primas para las actividades económicas civiles más urgentes, y adaptando el sistema de asignación

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>64</sup> *Ibid.*

de recursos a las condiciones especiales que dominen probablemente al fin de la guerra en Europa.

“d) Disponiendo que la reducción de la producción de municiones se realice primeramente en las zonas en las que el utillaje y la mano de obra disponible puedan utilizarse en la fabricación de artículos civiles de alta prioridad.

“e) Evitando que las existencias de bienes en poder del gobierno perjudiquen el restablecimiento y desarrollo de los canales normales para producir y distribuir la misma clase de bienes.

“f) Regulando la utilización de fábricas del estado en forma que colabore en el pronto restablecimiento del empleo obrero.”<sup>55</sup>

Parece que están ya adelantados los planes para llevar a cabo estas directrices y que el gobierno ha mantenido cambios de impresiones con las industrias más afectadas con objeto de conocer sus necesidades y los problemas que han de resolver. “El principio rector es asegurar que el trabajo y el utillaje que no sea necesario para la producción de municiones se emplee en la fabricación de artículos civiles de alta prioridad; y que el abandono por las autoridades de locales, mano de obra y maquinaria se coordine por anticipado en forma que el desempleo local se reduzca a un mínimo.”<sup>66</sup>

ii) *Evitar la demanda excesiva*: Para impedir el alza inflacionista de precios que podría producirse de volcarse toda la capacidad de compra disponible sobre los escasos artículos de consumo que se fabricarán en la postguerra inmediata, el gobierno inglés se propone hacer uso de una serie de medidas:

“a) Racionar a la población y mantener algún sistema de control de precios, durante cierto tiempo. Los aumentos de las raciones de bienes manufacturados —tales como el vestuario— se regularán de modo que correspondan con los aumentos de la producción. La rapidez con que se pueda aumentar y hacer más variado el racionamiento

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>66</sup> *Ibid.*

alimenticio depende de la importancia de los aprovisionamientos que podamos conseguir de ultramar.

“b) El control de los precios no puede ser eficaz si no se acompaña de un nivel de costos estable. Si todos trabajamos conjuntamente para mantener bajos los costos internos, debería ser posible evitar una fuerte elevación del costo de la vida. No se puede asegurar con tanta anticipación que el gobierno esté dispuesto a fijar el índice del costo de la vida mediante subsidios públicos, pues uno de los factores importantes de nuestro nivel interno de precios —el costo de las importaciones— depende de los precios internacionales, que no pueden pronosticarse. Pero si el gobierno se ve apoyado por todas las secciones de la población, continuará su política presente de ofrecer subsidios para evitar alzas temporales y considerables en el costo de la vida.

“c) Debe fomentarse la disposición a ahorrar. Si la población no está dispuesta a destinar al ahorro una parte de sus ingresos, en lugar de comprar con ellas bienes de consumo, será necesario dedicar a la producción de estos bienes el utilaje y la mano de obras que son necesarios para la reconstrucción y el desarrollo social en la postguerra.

“d) La utilización del capital deberá ser controlada hasta el punto necesario para regular la dirección y la corriente de inversiones. Debe emprenderse un gasto postergado de capitales en construcciones, planteles y utilaje, y es preciso iniciar la construcción de nuevas obras. Si no hubiera un control, se produciría una competencia por los capitales disponibles, con la consiguiente fuerte elevación del tipo de interés. El gobierno está dispuesto a evitar la carestía del dinero para estas necesidades urgentes de la reconstrucción. En este período, será necesario controlar el acceso al mercado de capitales, con objeto de asegurar las prioridades convenientes.”<sup>67</sup>

Los redactores del proyecto cuentan ya con que esta política no ha

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 8-9.

de ser del agrado de la población. Afirman que el gobierno no tiene el propósito de mantener estas restricciones sólo “por mantener restricciones”, sino por hacer frente en primer lugar a las necesidades más urgentes.

A propósito de la ingerencia intervencionista que implican vale decir que se trata de un momento tan excepcional como el de la transición de la guerra a la paz y la transformación total del utilaje nacional, momento en el cual no se puede contar con la sola acción de las fuerzas del mercado, pues éstas son extraordinariamente activas cuando se trata de resolver problemas que proporcionalmente no son de gran envergadura, pero en casos tan extraordinarios no puede contarse con ellas. Además, la situación de ingresos que ha provocado el propio curso de las hostilidades no será la que domine así que las cosas vuelvan a su curso, con el resultado que los gastos totales de la comunidad se distribuirían actualmente en forma bien distinta a lo que es de esperar en el transcurso de algunos años, cuando ya haya terminado la transición, por lo que de concederse libertad para gastar en la postguerra inmediata sería preciso un doble reajuste: el que tendrá lugar una vez que terminen las hostilidades y el que inevitablemente se producirá cuando los ingresos hayan adquirido una estructura de paz.

Lo que hace el estado cuando interviene en situaciones de esta naturaleza es simplemente interpretar la situación futura del mercado con mejor conocimiento de causa que los propios particulares, que hacen sus proyectos fundándolos en los datos presentes y en las pequeñas variaciones que pueden pronosticarse a corto plazo; en cambio, las autoridades conocen de antemano el curso de la política que proyectan seguir y las variaciones que son de esperar en el mercado para un futuro lejano, pudiendo, en consecuencia, imponer con sus normas una rectificación de estructura que es más próxima a la evolución futura. Sin embargo, este razonamiento no es válido para la ingerencia intervencionista permanente, pues en tal caso se destruye

la propia medida de comparación, que no es otra sino la formación de precios en el mercado.

*iii) Evitar un falseamiento de la producción:* Para esta finalidad las autoridades inglesas proponen las siguientes medidas:

“a) Durante la guerra hemos obtenido una gran proporción de nuestras importaciones por la venta —primero— de nuestras inversiones en el extranjero y —más tarde —a través del préstamo y arriendo o el crédito. Este proceso no puede continuar indefinidamente y si hemos de adquirir los alimentos importados y las materias primas que necesitamos para mantener nuestro nivel de vida, debemos acrecentar nuestro tráfico de exportación. El incremento de las ventas al extranjero es, por tanto, de primordial importancia y la demanda doméstica —bien sea de bienes de producción o de consumo— no debe absorber los recursos necesarios para la exportación.

“b) La producción para el mercado doméstico debe dirigirse en primer lugar hacia los artículos de primera necesidad de la vida civil y, hasta que se satisfagan estos propósitos, no deberán dirigirse recursos a la producción de artículos de lujo para el consumo interno.

“c) La producción de bienes de capital que sean necesarios para re-emprender y re-equipar la industria en el nivel de la más alta eficiencia debe ser rápidamente acrecentada”.<sup>68</sup>

De estas consideraciones resulta que el problema principal para Inglaterra en la postguerra inmediata no será, “evitar el desempleo de masas, sino asegurar con una fuerza limitada de trabajo una producción adecuada de bienes necesarios para mejorar nuestro nivel de vida e incrementar nuestras exportaciones”.<sup>69</sup>

El Libro Blanco no hace indicaciones sobre la duración del proceso de transición, aunque advierte “que la necesidad de mantener grandes fuerzas armadas puede prolongarlo considerablemente”. En todo caso podríamos juzgar de su longitud de acuerdo con otras indi-

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 10.

caciones. El plan de Keynes para constituir la Unión Internacional de Compensación calculaba un período de transición de tres años, y la misma estimación se hacía en el anteproyecto presentado por acuerdo de los técnicos de los diferentes países a la Conferencia de Bretton Woods de estabilización monetaria internacional. Un cálculo de esa naturaleza no será muy alejado de la realidad, contando con que el fin de la guerra contra el Japón no se postergue demasiado.

Lo esencial de la reconstrucción en los países no devastados será efectuado en un plazo muy inferior a lo que creen la generalidad de las gentes. Y el secreto no es otro que la gran demanda que ha de quedar libre, que será suficiente para crear facilidades de empleo que no se estiman en su justo valor.

También sería interesante inquirir si no habrá escasez de capitales para llevar a cabo la reconstrucción en el Reino Unido, pues si el gobierno se viera en la obligación de suministrarlos a los particulares deseosos de transformar su producción o de crear fábricas adicionales, nos hallaríamos ante una inflación, o bien el principio de la libertad de empresa que pretende salvaguardar el proyecto inglés no pasaría de ser una utopía.

Aunque el Libro Blanco no sea una publicación dedicada a los problemas de la transición de la guerra a la paz es lástima que no contenga un comentario o un resumen de la situación a este respecto. En todo caso disponemos de un análisis similar para Estados Unidos<sup>70</sup> y sus conclusiones bien pueden servir de pauta al problema que comentamos.

Durante 1942 y 1943, las empresas de negocios acumularon en ese país fondos o valores públicos por un importe de 35,000 millones de dólares. Unida esta cifra al incremento normal de las reservas en los primeros años de postguerra y a los pagos pendientes del gobierno, se supone que se alcanzará una suma comprendida entre 47,000

<sup>70</sup> S. Morris Livingston y E. T. Weiler, "Can Business Finance the Transition?", *Survey of Current Business*, febrero de 1944.

y 58,000 millones de dólares, mientras que la reconversión sólo provocará un gasto de unos 36,000 millones.

Aunque la situación en el Reino Unido no sea tan favorable, debe contarse con que la financiación del tránsito a la economía de paz se verifique también sin complicaciones demasiado graves.

#### LAS FINANZAS DEL PLAN

“Ninguna de las propuestas avanzadas en este estudio significa una planificación deliberada de un déficit presupuestal en los años de actividad económica subnormal.”<sup>71</sup> Esta declaración es bien importante pues las finanzas estatales inglesas sufren del peso de dos guerras dentro de una generación, y la deuda pública es muy elevada en relación con el ingreso nacional.

Y no representan gastos públicos especiales las propuestas del Libro Blanco, pues “una política de bajos tipos de interés es más bien favorable para el equilibrio presupuestal; las medidas para mejorar la balanza de pagos actúan en la misma dirección; las variaciones calculadas en las disponibilidades del fondo de seguro contra el desempleo no afectarán al presupuesto; los estímulos financieros a las autoridades públicas para que incrementen sus gastos de inversión adoptarán principalmente la forma de un subsidio anual para hacer frente a los gastos provocados por los empréstitos, y su peso será distribuído a lo largo de un período. Además, el éxito de las medidas destinadas a estabilizar el ingreso nacional y a impedir las depresiones cíclicas tendrán el efecto de eliminar los déficit presupuestales que están normalmente asociados con las depresiones severas”.<sup>72</sup> No hay que olvidar, asimismo, que parte de las obras públicas emprendidas serán de naturaleza productiva, es decir, susceptibles de ofrecer un rendimiento que deberá incorporarse al muy substancial del incremento de tributos suministrado por el empleo total.

<sup>71</sup> Libro Blanco, p. 24.

<sup>72</sup> *Ibid.*

Preocupa también a los redactores del proyecto la situación de las finanzas inglesas en la postguerra y suponen inevitable una reducción del alto nivel impositivo, con objeto de fomentar las inversiones en utilaje industrial; pues el nivel de tributos actuales en Gran Bretaña es tan elevado que de no ser por las ganancias susceptibles de obtenerse a consecuencia de la guerra, y por los intereses extra-económicos de los productores, sería de esperar una transformación de la economía en el sentido de que crecería la propensión a consumir de las clases más adineradas de la población, pues el incentivo a invertir parte de los ingresos tendría que ser por fuerza muy escaso, tanto por la reducción de éstos a causa de la propia tributación, lo que a su vez causaría un mayor consumo, como por el escaso aliciente que debe conceder el ahorro en esas circunstancias. De aumentarse la propensión a consumir de la población, los grandes tributos devorarían la gallina de los huevos de oro, pues la contracción de las inversiones daría como resultado una gran disminución del ingreso nacional y, por tanto, del rendimiento de los propios tributos. De ahí que los redactores del proyecto, empeñados en mantener el nivel de vida de preguerra para la población inglesa, resolviendo al mismo tiempo el problema del empleo total, hayan considerado necesario reducir el tipo de la tributación, pues esa medida les aseguraría un mayor ingreso nacional al mismo tiempo que inversiones más crecidas, absolutamente indispensables para conseguir mayores exportaciones en la postguerra, dado que éstas dependen del perfeccionamiento tecnológico que a su vez es consecuencia directa del ritmo de las inversiones.

Otro problema que no deja de ser interesante es la necesidad que impone el proyecto de efectuar una política presupuestal a largo plazo, que se saldaría con déficit en algunos años, compensándose con superávit en otros. Hace ya tiempo que es bien conocida en la discusión económica dicha necesidad de la política cíclica y estos planes se han aplicado ya en algunos países, pero en la mayoría de las naciones no han trascendido más allá de ciertos núcleos de profesionales. Su adap-

tación por un país tan tradicional y conservador en las formas como el Reino Unido ha de generalizar su conocimiento y facilitar su aplicación en todos los países. Sin embargo, los redactores del Libro Blanco afirman quizá con un poco de ironía que la política de equilibrar el Presupuesto cada año “sin tener en cuenta la situación de negocios, ni la exigen las leyes ni es parte de nuestra tradición”.<sup>73</sup> Así demuestran su respeto por lo tradicional que han tratado de no vulnerar, a pesar de que su proyecto sea una de las transformaciones más revolucionarias en la política económica.

#### ADMINISTRACIÓN DEL PLAN

Para evitar una revolución administrativa y, a más de ello, por las características especiales del proyecto, los redactores del plan no han considerado necesario resumir sus propuestas en un cuerpo legislativo. Ellos mismos dicen lo siguiente:

“A diferencia de otros planes sobre problemas de la postguerra que el gobierno ha presentado o prepara, éste no contiene ningún anteproyecto de la legislación proyectada, pues no se pueden crear condiciones más favorables para el empleo obrero mediante una ley del Parlamento, ni tampoco mediante la sola política gubernamental. Esta tratará de crear condiciones favorables para el mantenimiento de un alto nivel de empleo y se necesitarán algunas disposiciones legislativas para conferir los poderes necesarios para ese propósito. Pero el éxito de la política referida en este informe dependerá en última instancia de la comprensión y apoyo de la comunidad en su conjunto y especialmente de los esfuerzos de los trabajadores y patrones de la industria, pues sin un nivel creciente de eficiencia industrial no podremos alcanzar un elevado nivel de empleo combinado con un nivel de vida creciente”.<sup>74</sup>

Y esta es la característica del proyecto: que exige un alto grado de

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 3.

apoyo por parte de la colectividad, pues de lo contrario no pasará de ser un buen deseo de los poderes públicos. Sería inútil declarar por ley la prohibición de —digamos— huelgas solicitando elevaciones de salarios que fueran superiores a la eficiencia de los obreros en la industria, pero ese es precisamente uno de los fundamentos del plan; y también se supone en él como cuestión previa que los patrones han de abonar a sus trabajadores exactamente el salario que les corresponda de acuerdo con su eficiencia marginal, lo que es bien difícil estipular legalmente. La declaración transcrita revela, pues, una gran dosis de buena fe por parte de los redactores del Libro Blanco y el deseo de no ocultar las dificultades que ha de revestir su aplicación. Una buena fe similar de parte de todos los ingleses concedería al proyecto una eficiencia del 100%.

Se hacen, además, en el Libro Blanco ciertas consideraciones sobre los principios de aplicación de la política a seguir, que bien vale reproducir por su extraordinario interés.

“Al someter esta propuesta en pro de una extensión del control del estado sobre el volumen de empleo, el gobierno reconoce que entra en un campo en el cual la teoría sólo puede aplicarse con confianza y certidumbre en el terreno práctico a medida que se acumulan experiencias y el experimento se extiende a un terreno inexplorado. No hace mucho, las ideas que contienen las presentes propuestas eran poco familiares al público en general y materia de controversia para los economistas. Hoy en día, la concepción de una economía en expansión y los principios generales que rigen su crecimiento se aceptan ampliamente por hombres de negocios lo mismo que por los expertos técnicos de los grandes países industriales. Sin embargo, la totalidad de las medidas aquí propuestas no han sido nunca sistemáticamente aplicadas como parte de la política económica de un gobierno; en estas cuestiones seremos pioneros. Debemos estar dispuestos, por tanto, a aprender de la experiencia y a inventar y mejorar los instrumentos de nuestra nueva política a medida que nos movemos hacia su meta. Y sería locura ignorar, lo mismo que desmayar, ante la cer-

tidumbre de los obstáculos insospechados que surgirán en la práctica.”<sup>75</sup>

Los organismos de aplicación del plan inglés son diversos, dadas las diferencias de estructura que existen entre sus distintas propuestas. Lo más complicado y técnico es naturalmente el mantenimiento de los gastos totales. Se propone que la medida y el análisis de las tendencias económicas quede a cargo de un pequeño estado central para someter sus apreciaciones a los Ministros interesados. Como muchas decisiones dependen de “diagnósticos rápidos y acertados”, tal como se expresa en el proyecto, la labor de este grupo de economistas ha de ser bien delicada. En efecto, nos dice el propio Libro Blanco que el desempleo en Inglaterra pasó entre 1920 y 1921, en cuatro meses, del 5 al 15%, lo que prueba bien la necesidad de actuar con rapidez. En cuanto a la exactitud, basta suponer la inflación que podría surgir —según advierte el mismo Libro Blanco— de confundirse un desempleo cíclico con un desempleo estructural. “Similarmente, las depresiones de negocios aisladas o temporales deberán ser diferenciadas de aquellas que provocan un desempleo generalizado;... tampoco es fácil juzgar si un período de creciente prosperidad ha alcanzado sus límites, está en camino de transformarse en inflación o requiere acción inmediata.”<sup>76</sup>

Como el éxito del Gobierno dependerá de los diagnósticos acertados, será preciso disponer de una información excepcional. Las principales estadísticas que se juzgan necesarias son las siguientes:

“a) Estadísticas de ocupación y desocupación, incluyendo resúmenes trimestrales o mensuales de la ocupación efectiva y previsible en las industrias y zonas principales del país, basadas en los datos suministrados por los patrones;

“b) Información regular respecto a ahorros, gastos de inversión proyectados por las autoridades públicas y, en la medida de lo posible, por la industria privada;

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>76</sup> *Ibid.*

“c) Un censo anual de la población, que muestre la estructura de los principales grupos de industrias en el año precedente y que incluya —entre otras cosas— detalles sobre la cantidad y valor de la producción, las existencias y los trabajos en curso;

“d) Datos mensuales de la producción, consumo y existencias y, caso de ser posible, de las órdenes de compra, basados en informaciones fundamentales obtenidas durante el año de las grandes empresas, asociaciones de negocios e instituciones públicas;

“e) Estimaciones anuales y trimestrales de los movimientos de capitales extranjeros y de la balanza de pagos”.<sup>77</sup>

A más de estos datos “primarios”, como si dijéramos, se propone el gobierno editar anualmente un Libro Blanco sobre el ingreso y los gastos nacionales, ofreciendo un análisis mucho más completo de las partes constituyentes de los gastos totales de la comunidad, así como de ciertas inversiones de capital y de diversas fuentes de ahorro.

A otras entidades públicas se reservan otras tareas. El análisis de la situación general del trabajo, desempleo, etc., corresponderá al Departamento del Trabajo. De otro lado, la política de localización de las industrias será de competencia de varios Ministerios, pero la Junta de Comercio se ocupará de los aspectos más importantes.

Por último, el Parlamento tendrá una intervención considerable, fuera de la aprobación de las disposiciones que proponga el gobierno para llevar adelante los proyectos para evitar el desempleo. En efecto, aquél será llamado a juzgar en los debates sobre el Presupuesto, de la situación económica y financiera del país en su conjunto y a considerar las perspectivas para el próximo período, por lo que “colaborará con el gobierno en la preparación y la aprobación de la estrategia general para mantener la ocupación”.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 27-28.

## CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El proyecto inglés resiste favorablemente las objeciones teóricas que puedan efectuarse con un criterio perfectamente ortodoxo, pero no así desde el punto de vista de algunas de las doctrinas expuestas por el propio Keynes en su famosa obra tantas veces citada. En ella supone —por ejemplo— que sería perjudicial elevar el tipo de interés cuando se teme la iniciación de un auge, mientras que en el Libro Blanco parece recomendarse una medida de esta naturaleza. La admiración de dicho economista por las doctrinas de Silvio Gessell tampoco se acepta en sus implicaciones prácticas por los redactores del proyecto, pues no han soñado siquiera imponer una contribución por medio de estampillas a los billetes de banco y demás medios de pago, para así imponer gastos a la conservación del dinero que Keynes estima tan de su gusto. Y es que de las ideas de dicho economista se ha tomado lo fundamental, lo que ha sido ya aceptado por todos.

En todo caso, se nos dice en distintas ocasiones que las propuestas adelantadas no son sino principios sobre cuya acción no se ha experimentado aún en la práctica, y se hace la advertencia que quizá haya que disponer de medidas complementarias más adelante.

Lo que induce a temer más por el buen funcionamiento del proyecto es la responsabilidad que recae sobre patrones y obreros si ha de ser posible su aplicación. Pues si —como se ha dicho ya más arriba— insisten en exigir salarios superiores a su productividad marginal, o abonan remuneraciones inferiores a ella, las posibilidades de este plan tan acabado quedarán seriamente comprometidas. También es indispensable que los sindicatos de trabajadores no se opongan a la movilidad perfecta de éstos, impidiendo o dificultando la entrada en sus filas y exigiendo posteriormente que se limite a sus asociados el derecho a ocuparse en esa profesión, o por medios similares; como será asimismo necesario que los patrones no creen monopolios bajo la forma de *trusts*, cárteles, etc. —excluidos los servicios públicos, por el carácter eminentemente monopólico de la mayor parte de éstos—,

pues de lo contrario será bien difícil ampliar las industrias que lo exijan, en la medida conveniente. El gobierno inglés se propone tomar cartas en el asunto para oponerse a las tendencias monopólicas, pero en el Libro Blanco no se indica la clase ni los alcances del control para estas finalidades.

La competencia imperfecta ha de representar, pues, un problema de solución no tan simple y para el cual no se conceden directrices. ¿Cómo podrá conseguirse que las inversiones de las empresas en esa situación alcancen el nivel de competencia perfecta? La solución encontrada hace ya muchos decenios para las empresas de servicios públicos quizá pudiera hacerse extensiva a los casos de oligopolio en las demás industrias, pero el Libro Blanco permanece muy vago en estas cuestiones.

Volviendo a lo que el proyecto exigiría de los sindicatos obreros, así como de los patrones, es por ahora dudoso que la educación política y económica de la opinión pública y de dirigentes y afiliados sea suficiente para que se manifieste una buena fe absoluta en esta materia. Como inciso podríamos advertir que si la educación técnica en general es imprescindible para la guerra moderna y los soldados mecanizados serán tanto más superiores cuanto mayor sea su nivel cultural, también puede afirmarse que la economía de un país será tanto más desarrollada cuanto mayor sea la cultura económica de que dispongan las personas responsables y la opinión pública en general. No es este el momento adecuado para desarrollar este tema, pero el propio Libro Blanco le concede la importancia que merece.

El proyecto contra el desempleo tiene en mi criterio otra brecha que bien puede resultar superior a los esfuerzos de las autoridades encargadas de aplicarlo. Y esta brecha en la muralla no es otra que la dependencia del comercio exterior, a pesar de las valientes consideraciones optimistas que en él se hacen; pues obtener mayores exportaciones que las de anteguerra depende de la buena voluntad de los demás países y, especialmente, de Estados Unidos. Si el mundo ha de volver a un sistema de intercambio bilateral, será bien difícil incre-

mentar las exportaciones británicas —pasado un número de años— por encima del nivel de preguerra. Si los acuerdos de compensación y de *clearing* se generalizan, ni siquiera la autarquía imperial dentro de la órbita del Imperio Británico y de otros países interesados será suficiente para asegurar mayores exportaciones inglesas. En tal caso, el plan del Libro Blanco podrá aplicarse, pero con una sensible reducción del nivel de vida de los trabajadores ingleses. Si Estados Unidos no acepta reducir sus propios aranceles e insiste en mantener el dólar en relación con la libra en niveles similares a los de anteguerra, el Reino Unido tendrá dificultades para ampliar sus ventas al extranjero y valdrán las mismas conclusiones.

Quedan otras lagunas de tipo técnico en el Libro Blanco que bien merecen un breve comentario. En primer lugar es de inquirir si las inversiones de las empresas alcanzarán en los tiempos de depresión la cuantía que se supone. Es posible que una vez experimentado el plan en la práctica sea de toda conveniencia para esas empresas efectuar sus renovaciones y ampliaciones cuando así se lo recomiende el gobierno, pero existirá una cierta tendencia a demorarlas considerando que una pequeña espera significará realizar la inversión a menor costo y —quizá— con un interés menor. Es decir, que esas empresas considerarán que pueden ampliar aún su margen de ganancia, no apresurándose a seguir las indicaciones de las autoridades. En tal caso, la reacción rápida de las inversiones privadas a la política del gobierno no tendría lugar, y no es de esperar que las inversiones públicas pudieran llenar ese hueco con suficiente rapidez.

No sólo esa dificultad encontramos. En páginas anteriores se ha advertido el peligro de que las empresas efectúen provisiones innecesariamente elevadas para renovación y amortización, que luego no se cumplan en la práctica. Si esos fondos se utilizan en ampliaciones, es posible que se supercapitalice esa industria, aunque desde el punto de vista de la política cíclica no hay apenas que objetar. Pero si esos fondos se conservan en forma líquida a causa de los temores a la situación futura, si se mantienen como reservas, será necesario incrementar

correspondientemente las nuevas inversiones. Dado que esa tendencia se hará tanto más poderosa en la depresión, es difícil calcular si la respuesta de las empresas al incentivo público a efectuar mayores inversiones en la crisis será una realidad práctica.

No pretendemos desechar el valor del plan con la enunciación de estos últimos problemas, pero sí advertir que no es de esperar un automatismo tan perfecto en las inversiones privadas ni que se eliminen totalmente las oscilaciones cíclicas. Mucho se habrá adelantado con lo que ofrece el proyecto, pero es de dudar si las medidas han de ser suficientemente drásticas. Alcanzaríamos probablemente un ciclo más corto y de menor intensidad, pero si hubieran de contraerse aún los altibajos de la actividad económica, serían precisas medidas adicionales

En otra ocasión he recomendado como sistema para hacer más suaves los movimientos cíclicos las operaciones en el mercado abierto en la escala necesaria para obtener un nivel de gastos adecuados de la comunidad.<sup>79</sup> Creo que esa propuesta colaboraría eficazmente como complemento del proyecto inglés y que su utilidad residiría precisamente en tratarse de un arma muy elástica susceptible de ponerse en acción con gran rapidez. Al iniciarse la crisis sería tal el incentivo a vender títulos públicos a las autoridades y emprender con esos fondos una producción adicional, que las consecuencias no se harían esperar. Si utilizamos la terminología de Keynes, bajaría en tal forma la “preferencia por la liquidez”, debido a las nuevas cantidades de dinero inyectadas a la circulación, que habría evidente ventaja en activar la producción, por el considerable descenso del tipo de interés. Al mismo tiempo, crecería la eficiencia marginal del capital.

Y es que el principal problema no es frenar una expansión, para lo cual disponen las autoridades actualmente de suficientes elementos, sino inducir a la economía a marchar una vez iniciada una depresión, para lo cual son insuficientes las medidas mencionadas.

Por último, bien vale la pena hacer algunas indicaciones sobre

<sup>79</sup> Véase mi artículo “Un Freno a la Inflación”, *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1944.

el Libro Blanco en su aspecto internacional. De ser el Reino Unido el único país que aplique un proyecto de esa naturaleza, es de prever que en la postguerra se manifieste tarde o temprano una crisis económica mundial de la cual podría quedar aislada Inglaterra merced a las medidas puestas en práctica. En tal caso, los precios ingleses tenderían a permanecer estables, mientras que el nivel internacional experimentarían un descenso. Se manifestaría, pues, la posibilidad de que el Reino Unido importara en mayor grado, al mismo tiempo que se contraerían sus exportaciones. Este hecho comunicaría la crisis a Gran Bretaña tarde o temprano, salvo que las autoridades actuaran en forma drástica, imponiendo controles a la importación y subsidios a la exportación. La posibilidad de que cumplan su objetivo tales medidas es un tanto incierta. En el mejor de los casos habría que contar con una reducción del nivel de vida de la población. En la expansión, se producirían los fenómenos contrarios.

Es cierto que el plan de estabilización monetaria internacional ha de obviar algunos de dichos inconvenientes, pues ya no preocupará en igual medida un saldo deudor o acreedor en la balanza de pagos; pero, en cambio, se prohibirá aplicar ciertos controles al intercambio internacional y la comunicación entre el mercado mundial y el de cada país será correspondientemente mayor. Las autoridades inglesas han de encontrar verdaderas dificultades en tal caso para hacer compatible el plan contra el desempleo con la participación en las normas generales de estabilización monetaria.

La consecuencia es obvia. Parece necesario que Estados Unidos y otros países industriales apliquen un plan similar al del Libro Blanco, y también será imprescindible que las resoluciones aprobadas en Bretton Woods sobre estabilización se complementen con algunas disposiciones que permitan practicar una política cíclica mundial. Sin estas condiciones, el proyecto inglés contra la desocupación, que es el plan más perfecto presentado hasta la fecha, pierde gran parte de su validez, y es bien dudoso que su funcionamiento signifique algo más que una dulcificación de las oscilaciones cíclicas.





3 9 0 5 0 8 1 7 1 8 1 T

**BIBLIOTECA**

INVENTARIO 2015

DANIEL COSIO VILLEGAS