

EL PLENO EMPLEO Y UNA POLÍTICA ECONÓMICA EUROPEA

EL tema que me ha sido designado encierra muy complejo contenido. Tanto por lo que toca a las modernas discusiones sobre el «Pleno empleo», como en lo referente a los esfuerzos por dar cuerpo a una política económica de orden europeo. Además, la interferencia de ambos problemas parece implicar una contradicción, ya que una política de pleno empleo habría de llevar marcado sello nacional y oponerse por lo mismo a una política económica supranacional de dimensiones europeas. Dada, pues, la interna dificultad del tema, y la desconcertante multiplicidad de teorías más o menos fundadas que reina en estos puntos, creo que mi cometido debe limitarse a aportar su poquito de claridad, examinando sistemáticamente las cosas desde determinado punto de vista.

Los teorizantes no quedarán con ello muy satisfechos, ya que se percatarán que no he ultimado las cuestiones hasta llegar a proponer un sistema típico ideal. Comprendan, sin embargo, que es bien característico de la economía política el encontrar compromisos entre las «puras» concepciones intelectuales, y que precisamente necesitamos de los análisis teóricos para poder aprehender la realidad, en sí compleja y múltiple. Recuerden también que en economía política es decisiva la influencia de cada uno de los factores particulares,

que sin embargo sólo mediante el empleo de índices de ponderación se puede valorar en la teoría.

En cambio, los políticos prácticos quizás echen de menos referencias más directas a cuestiones actuales en relación con la OEEC (Organización for European Economic Corporation-París) y sus múltiples subcomités; referentes a las Comisiones de los planes «Stikker, Pella, Petsche»; sobre todo a la EPU (European Payments Union); a la ECA (Economic Cooperation Administration-Washington); al Consejo de Europa-Strasbourg; a la ECE (Economic Commission for Europe-Ginebra); al NATO (North Atlantic Treaty Organisation-London); o finalmente a la comisión del Puan Schuman; o quizás que no esbozamos por nuestra cuenta un nuevo plan como solución de las dificultades propuestas. Muy posiblemente el político práctico se va asustar también ante algunas de las consecuencias que de los datos nuestro análisis va a deducir.

Frente a estas dos posiciones mi papel ha de reducirse a señalar bajo qué forma y con qué condiciones es posible una intensificación de la colaboración internacional que tenga como meta una política de Pleno Empleo —en el sentido que en seguida vamos a determinar—. Claro está que tendremos que hacer amplias referencias a las actuales tentativas de colaboración europea.

I

El concepto de pleno empleo tendrá verdadero valor en una discusión de economía política, si se liman previamente las agudezas que en tal o tal sistema se le han dado. Es claro que el «*Fullemployment*» en Keynes, o «*Volbeschäftigung*» en el más reciente ensayo sobre este tema, «*Teoría del Pleno Empleo en la economía libre*», de Hanns Joachim Rustow, sólo son comprensibles en la perspectiva de esos determinados sistemas. Para nosotros, el concepto, en general, y sobre todo como meta de una economía supranacional, no puede tener otro sentido que el de un conato, por dar a la larga a todo el que quiera trabajar la oportunidad de hacerlo, y con ello la oportunidad de disponer del fruto de su trabajo. Es

cierto que hay sobrados motivos sociales y éticos para evitar tanto un prolongado y extenso paro obrero, como una superocupación, que amenazaría sojuzgar la libertad cultural y reducir el rendimiento fisiológico de un pueblo.

Que ambos extremos deben ser evitados, nos lo muestran diversas consideraciones sociológicas. El paro supone, en condiciones de una economía libre, un debilitamiento de la posición de los trabajadores con respecto a otros grupos sociales, sobre todo con respecto a los empresarios; idénticos desequilibrios sociales pueden producirse si la demanda de fuerzas para el trabajo crece desmesuradamente (inclusión, v. gr. en el proceso de la mujer), o de cada trabajador se exige un cometido superior a un rendimiento «normal». La tendencia natural en ambos casos lleva a dar fuerza de ley a lo que una vez, en un momento dado, se alcanzó, pero después puede estar tan cargado de consecuencias, y que tratándose de consideraciones de política de trabajo de carácter supranacional es de máxima importancia.

Los conceptos de infra o supra-ocupación implican el de una ocupación «normal» que les ha de servir de medida. Pues bien; esta norma es la que nosotros tomamos como meta de una política de pleno empleo, dando siempre cierto margen a oscilaciones temporales. El Gobierno inglés admitió como margen plausible de estas fluctuaciones un porcentaje del 3 por 100 con respecto al total de trabajadores en un momento determinado. El porcentaje será diferente para las diversas estructuras económicas. No deja, con todo, de suponer un progreso que en un caso determinado se hayan podido ya dar medidas cuantitativas. Naturalmente, habría que estudiar más detenidamente qué margen debería corresponder para esas oscilaciones en una economía europea occidental.

Prescindiendo de estas temporales fluctuaciones, en las que pasado algún tiempo se vuelve al punto de partida, el concepto «pleno empleo», definido como una ocupación «normal», da cabida todavía a un acoplamiento a largo plazo entre trabajo y trabajadores. Porque mientras sigamos asistiendo en Europa a un crecimiento de población y a un crecimiento tan sólo limitado del bienestar, que no permite reducir la pro-

porción de los trabajadores a la de los que podrían trabajar, tendremos que asistir también a un aumento de las posibilidades de trabajo. El «cuanto» es, a la vez, dados los progresos de la técnica, un problema de orden cualitativo.

Tenidas, pues, en cuenta las variaciones a corto y largo plazo, parece que la meta de una política del pleno empleo debe ser la constante aproximación hacia la «normal», que excluya los estadios de infra o supraocupación, y al mismo tiempo se distancie diferencialmente de esa norma tendiendo hacia la supraocupación para responder a las condiciones de crecimiento de la economía.

Baste como introducción esta somera convención sobre la palabra «pleno empleo». No tengo por qué indicar que han sido sacrificadas muchas precisiones teóricas, y que sobre todo no han sido tomados en cuenta los otros dos factores de la producción.

II

Supuestas estas primeras definiciones, podemos preguntarnos: ¿Podría una tal concepción del «pleno empleo» constituir el objetivo de una *política económica europea*?

La pregunta implica una delimitación geográfica o regional y la determinación de las formas concretas que debería adoptar tal política económica supranacional.

Por lo que respecta a la *delimitación regional*, podemos renunciar en este escrito a la definitiva fijación de los países que en el vocablo «Europa» deberán ser incluidos; tanto más cuanto que no nos toca a nosotros preparar los planes de ningún tratado internacional. Con todo, como la economía está sometida a factores políticos voluntarios, únicamente tomaremos en consideración aquellos países en los que realmente se den los presupuestos políticos que hacen posible una colaboración supranacional, por ejemplo, los países que se han adherido a la OEEC. Para este grupo de Estado serán válidas nuestras reflexiones. La problemática económica no se alteraría mayormente por la inclusión o exclusión de algún otro pequeño país. Variaría, en cambio, esencialmente si se tratara de la adhesión de un gran país, ya que su concreto

orden de magnitud puede ser decisivo para una política económica europea, enfocada sobre todo bajo el ángulo del pleno empleo. Inglaterra ocupa en este sentido una posición singular, lo que nos obligará a dedicarle particular atención.

Como hoy día ninguna economía nacional puede pasarse de la protección estatal, y, además, en la mayoría de los países la influencia de las finanzas públicas en el desarrollo de la evolución económica crece y va siendo cada día más decisiva, tendremos que definir las formas de esa colaboración en función de la salvaguardia de la autonomía política económica. Que los Estados en sus tratados de comercio se impongan mutuas cortapisas; que hoy día no haya Estado que pueda crearse especiales ventajas económicas por la adopción de medidas unilaterales, no debería necesitar ninguna demostración. El problema que hemos apuntado va más adentro, y comienza cuando se trata propiamente de limitar la autonomía político-económica de un determinado país. En este supuesto, las categorías extremas serían las dos siguientes:

1.^a Una colaboración que, respetando ciertamente la autonomía político-económica, la limitara sin embargo cuanto fuera necesario en aras de una política de «pleno empleo»—en la acepción indicada más arriba.

2.^a Una colaboración, en la que la autonomía político-económica de los países particulares fuera traspasada en definitiva a una organización económica o federación económica europea, de manera que los problemas de pleno empleo de cada una de esas naciones hubieran de ser considerados como problemas parciales y regionales, y en última instancia como problemas genuinamente «europeos».

Quien juzgue de los planes presentes según sus últimos objetivos, aceptaría más bien la primera modalidad. Los que propugnan ideas de unión se adhieren más bien a la segunda forma. Las declaraciones oficiales de los Gobiernos, en los que las han dado, suponen más bien la primera. El plan Schuman pertenece para un determinado sector a la segunda. Y, sin embargo, el pensamiento de esta segunda modalidad les parece a muchos no sólo prematuro, sino netamente utópico. Lo que no excluye que sea necesaria una elaboración cientí-

fica y fundamental de estos conceptos en todos sus contornos para disipar precisamente la nebulosidad y confusión de muchas concepciones. En las líneas que siguen, y en gracia a la brevedad, vamos a denominar a esas dos formas con los vocablos de «cooperación» y de «integración».

En íntima conexión con todo ello está la distinción de los sistemas económicos, es decir —para señalar desde el principio los conocidos extremos—, la distinción entre una forma de cooperación o integración en régimen de libertad, o una cooperación o integración en régimen de economía centralizada y dirigida. Es claro que en la práctica se darán solamente soluciones intermedias. Pero esto no debe impedirnos el determinar teóricamente con la mayor claridad posible los diversos principios de estructuración, ya que este es precisamente el nervio de la cuestión, ramificado a través de todas las conferencias internacionales. Hoy día, además, dada la primacía que obtienen los planes de defensa, amenaza resolverse en el sentido de una economía dirigida.

Si prescindimos por el momento de los problemas de defensa como tales, y únicamente nos contentamos con combinar los diversos sistemas económicos y las diversas modalidades de restringir la autonomía político-económica en beneficio de una acción conjunta de pleno empleo, nos resultan las cuatro siguientes combinaciones posibles :

I.—Una cooperación.

- a) En condiciones de libre competencia entre los diversos países.
- b) En condiciones de economía dirigida entre los mismos.

II.—Una completa integración.

- a) Con la implantación del sistema de libre competencia en el nuevo dominio económico.
- b) O la imposición de un sistema de economía dirigida en el mismo.

Se me permitirá el limitarme a la sola enumeración, en gracia a que ya hemos escrito sobre el tema en otro lugar (1).

(1) Walther Hoffman: «Die Integration der Volkswirtschaften als dynamisches Problem», en *Economia Internazionale*, Vol. III, núm. 3 (1950).

Tan sólo notaremos que su práctica realización depende de muy diversos presupuestos, no sólo de orden económico, sino social y político. Vamos, pues ahora a contentarnos con el examen particular de una de esas formas.

Pero todavía merecen dos consideraciones previas nuestra atención. En las discusiones sobre las formas de la posible colaboración europea suena, sobre todo en los últimos tiempos con insistencia, la distinción entre soluciones *parciales* o solución *total*, por un lado, y la solución *rápida* o soluciones *sucesivas*, por otro. Como solución parcial se propone al plan Schuman, al que han seguido múltiples proyectos para la agricultura, transportes y otras ramas de la industria. Una solución total, de cooperación o integración del conjunto de economías nacionales, viene implicada en las distinciones de solución rápida o soluciones sucesivas, en el sentido de que se propone esa solución total como meta de las sucesivas etapas de la evolución. El último objetivo queda relegado en nebulosa lejanía; se pregonan parciales soluciones sucesivas, con la vaga esperanza de que allá, en algún sitio, se formen nuevas configuraciones económicas. Con frecuencia se desestima la gran elasticidad que cada uno de los mercados tienen hoy día dentro de la economía nacional europea, y que en el caso de soluciones parciales podría llevar a profundas transformaciones estructurales con inesperados resultados, que después habrían de dificultar la solución total. A no ser que se adopten tales posiciones desde el punto de vista de táctica política.

III

Dada esta variedad de formas, que todavía se podrían multiplicar, no nos queda sino determinar *positivamente* a qué forma, dadas las condiciones actuales de los tiempos, le corresponde la primacía, si es que tomamos como punto de apoyo el logro, a largo plazo, del pleno empleo.

La respuesta, que habrá de ser fundamentada en particular, dice: Si es posible, no soluciones parciales, sino solución total; por lo mismo, no soluciones sucesivas, sino rápidas —precisamente en atención a la estructuración euro-

pea de los costes de producción—; no bajo economías dirigidas, sino en sistemas de libre competencia; y, finalmente—teniendo en cuenta todas las realidades históricas— respetando la economía político-económica, pero una tan amplia cooperación, que con la implantación del sistema de libre competencia, el camino para una total integración no sea demasiado largo.

Habiendo llevado tan al extremo la formulación de mi respuesta, parecen necesarias algunas consideraciones sobre los motivos que militan a favor de la *integración*. ¿Por qué proponer como solución cuando se habla de una política europea de pleno empleo una tan estrecha cooperación que lleve a la final integración? ¿No sería más indicado el camino opuesto de una política de autonomía y, en fin de cuentas, de autarquía?

Yo, por mi parte, prescindiendo de cuestiones de carácter político, no dejaré de repetir que la superación de fronteras económicas nacionales: aduanas, contingentes, divisas, etc., brinda la ocasión única de una ampliación del mercado para la determinadas ramas, y la oportunidad de una multiplicación y diferenciación del mercado en general. Y lo que esta extensión del mercado supone respecto a una depresión de costo de producción, ha sido ya con frecuencia subrayado. Son también conocidas teóricamente las condiciones que han de realizarse para obtener una considerable depresión por elemento producido. Las pocas investigaciones monográficas existentes y múltiples experiencias prácticas inclinan a creer que algunas industrias orientadas al consumo, pero no en un estrecho límite especial, deberían especializarse una vez englobadas en un ámbito europeo, con lo que se podría esperar una sensible depresión en los costos de producción. Por poco que uno haya seguido las discusiones sobre el plan Schuman, habrá llegado a la convicción de que ya con el sólo planteamiento del problema iban mezcladas consideraciones que se orientaban en el sentido de una especialización de la producción; y eso tratándose solamente de la industria del hierro y del acero con sus primeros derivados. Ciertamente, tales consideraciones no pasaban de presunciones o

deseos, ya que el economista no se puede permitir el lujo de experimentar antes en una retorta sus teorías, y se ve obligado a conceder previamente a sus argumentos una supuesta fuerza probativa. Con todo, hablan en favor de su lógica interna las múltiples experiencias de la historia económica mundial en las décadas anteriores a 1914, cuando la colaboración internacional, con la consiguiente expansión del mercado, fué uno de los supuestos que hicieron posible la progresión del producto social.

Y Europa tiene múltiple interés en aumentar la eficiencia de su trabajo y con ello el producto social, mediante una acentuada especialización de determinados sectores, bajo el signo de una depresión de costos. Primeramente, el proceso de industrialización mundial obliga a Europa a mantener su aceleración, si no quiere seguir perdiendo la parte que le corresponde en la producción mundial. Como la industrialización extraeuropea, se opera con la inclusión de nuevos sectores, que ofrecen para un aumento de producción mayores reservas que las que Europa puede esperar, decrece cada día más la proporción que a Europa corresponde, y naturalmente para su mal. Todavía se podría hacer frente a esa evolución si no existiera el peligro de que los «terms of trade» de los países industriales respecto a los países suministradores de materias primas empeoraran tanto, y a tiempo que la creciente industrialización mundial da a los precios de las materias primas una tendencia ascendente, y a los precios de los productos elaborados descendente.

Prescindiendo de estas consideraciones, tiene Europa otro permanente motivo social en explotar todos los recursos que hagan posible un aumento de la producción. La cuestión de la repartición de la renta nacional ha llegado a ser en Europa un problema cardinal. Pues bien, la ulterior evolución va a depender de las posibilidades que tenga Europa de aumentar su renta total, ya que un sensible y rápido aumento de ella hará más fácil la cuestión de la distribución.

A ello se añade la necesidad que representa para Europa Occidental el aumento de su renta, si se tienen en cuenta las crecientes exigencias de los planes de defensa. Cuantas más

posibilidades haya de aumentar la renta con complementarios aportes al producto social, menos necesidad habrá de reducir el nivel de vida de la población; factor éste, social y políticamente, muy digno de tenerse en cuenta.

Finalmente, supuesto que nos hemos propuesto como meta la política del pleno empleo, es este pronunciado aumento del producto social, condición indispensable para poder armonizar cualitativa y cuantitativamente la oferta a la demanda de trabajo. Si las insinuaciones antes apuntadas, de que una cooperación o integración europea ofrece oportunidad de aumentar complementariamente la producción, son verdaderas, es precisamente este argumento de política laboral una sólida contraprueba que legitimaría la implantación de las premisas requeridas. Sencillamente, la formación de capitales necesarios para la creación de nuevos puestos de trabajo será tanto más fácil cuanto mayores sean las garantías dadas para un aumento de la renta en los países europeos.

Con esto parece que queda fundamentada la necesidad de una colaboración europea; pero todavía nos queda por justificar por qué ha de llevar la primacía el *sistema económico de libre competencia*. Militan a su favor, según creemos razones de orden económico, social y político, que lo hacen preferible a un sistema de economía central dirigida. No queremos con ello establecer en cuestión de tanta monta, rígidos principios; se trata más bien de dar *primacía* a un sistema, que en las circunstancias económicas y sociales actuales de Europa occidental, nos parece ser el de la libre competencia. No tengo por qué advertir que en todas estas consideraciones político-económicas, sobreentendiendo siempre que en la realidad no se dan sino imperfectas relaciones de competencia, y que a veces tenemos que consentir la formación de ciertos monopolios.

Como *justificación económica*, tendremos que repetir un viejo argumento, que otros, si es que se atreven a citarlo, no lo hacen sin grandes prevenciones: el argumento de que el peligro de una real supuesta competencia promueve la actividad económica.

El desenvolvimiento de Alemania después de 1948, ha mostrado cómo, a pesar de todos los resultados negativos que se podían temer, es hoy día posible un sistema de libre competencia, y cómo tal sistema es capaz de poner en movimiento los más eficaces resortes. Había que incorporar en una unidad económica las tres zonas occidentales; Alemania misma occidental se veía desmembrada del vasto conjunto de la Alemania anterior a la guerra; y sin embargo hay que reconocer, que en medio de tamañas dificultades, el sistema de libre competencia se ha ganado el mérito de haber contribuido como el que más a la pasmosa restauración de la economía alemana occidental. No pretendemos con esta observación borrar de un plumazo la larga lista de «pecados» de la economía libre.

Si ponemos delante de nuestros ojos la estructuración económica y de costos de producción en Europa occidental, tal como por ejemplo ha sido elaborada en todos sus detalles, dentro de las discusiones del Plan Schuman, para las dos industrias bases, entonces veremos cómo la mayoría de las industrias—exceptuadas quizás las minas de carbón—se impone realmente el principio de la libre competencia, precisamente porque la elasticidad del mercado en la industria europea tiene que ser suficientemente grande para, por medio de fuerte competencia, desencadenar una mayor actividad económica, y con ello ofrecer mayores posibilidades de trabajo. Que hay que contar con la ruina de alguna industria, con la formación de parciales monopolios, no es un reparo capital, mientras no podamos confrontar las fuerzas de los mercados libres y monopolista. Quien por lo mismo persiga no una política de pleno empleo a cualquier precio, sino más bien un dar oportunidad de trabajar a los que quieran hacerlo en las mejores condiciones económicas posibles, tendrá que admitir que va a ser mucho más fácil absorber cada año las nuevas fuerzas disponibles (v. gr. aumento anual en Holanda), si rechazando toda dirección central, al menos en inversiones que no excedan, por ejemplo, de uno a cinco millones de marcos alemanes—doce a sesenta millones de pe-

setas—, deja seguir libremente a cada trabajador o empresario el camino que le parezca de mayores perspectivas.

Esta consideración merece especial atención, si se tiene en cuenta la necesidad de incrementar en Europa el producto social, mediante la implantación de los progresos que la técnica trae consigo. Apenas si es concebible que bajo un sistema de economía central dirigida, este anhelo de racionalización pueda desarrollarse eficazmente, si no se recurre a especiales métodos de primas o recompensas, que bien podrían conducir a injustas gratificaciones. Cuando las limitaciones de la economía dirigida empiezan ya a dejarse sentir tan patentemente en pequeños sectores, muy bien podemos asustarnos de que quiera implantarse tal sistema para toda Europa occidental. Imbuídos en estas o parecidas preocupaciones sacan algunos la consecuencia de que hay que proceder lentamente con soluciones parciales, sin percatarse de que todos los indicios coyunturales, y no en último término los problemas de política laboral hablan en contrario. Parece, pues, que esta dinámica concepción de los problemas del pleno empleo, aconseja más bien la cooperación o integración europea en un sistema de libre competencia.

Estas consideraciones revisten inesperadamente actualísima importancia. Asistimos nuevamente a la formación de una economía de defensa; y existe el peligro de nuevas conmociones en la estructura de la producción, tanto más graves cuanto que todas las medidas de contingentes, no hacen sino paliar, pero no aminorar, la escasez de materias primas. Poco después de acabada la guerra, economistas extranjeros, aprovechando el material recogido sobre la economía de anteguerra y guerra alemana, intentaron probar cómo había sido de menor eficiencia en comparación, por ejemplo, de la industria americana, precisamente por haber sido centralmente organizada y dirigida. Si apoyados en esta indicación estudiamos las consecuencias a que ha conducido la reglamentación internacional de las materias primas desde que estalló la guerra en Corea, tendremos motivo sobrado para recomendar a las naciones europeas que al menos en tiempo de paz procuren llevar adelante sus planes defensivos

bajo el signo de una economía libre, no dirigida. Sería más fácil de esa manera, descubrir no sólo los síntomas de una inflación, sino también los de una real escasez, con la ventaja de que así sería más parco el empleo de los bienes correspondientes, pues sus precios ascenderían; a la vez el empeoramiento de las relaciones comerciales exigiría contramedidas económicas. Por consiguiente, contrariamente a la opinión corriente, aun los planes de defensa hablan en favor de la libre competencia. Y caso de que las preocupaciones defensivas hubieran de cesar, serían también con ese sistema menores las inútiles o falsas investigaciones de algunos países. Además, que cualquier amago deflacionista pondría de nuevo en contingencia toda la colaboración.

A esta justificación económica de una cooperación europea, imbuída más bien del espíritu de libre competencia, hay que añadir una *justificación sociológica*, precisamente por tratar de problemas de trabajo. Basta con imaginarse aunque no sea sino en el ámbito de un mikrokosmos económico, una amplia organización centralista, para caer en la cuenta de que con ella—dados siempre los egoísmos colectivos—sería imposible o por lo menos muy difícil una colaboración que excediera los límites mínimos de un intercambio comercial. A las ambiciones de los diversos sectores dirigidos—por ramas industriales o dominios geográficos—vendría a sumarse la susceptibilidad de los pretendidos «intereses nacionales», de no menor importancia sociológica. El proyecto de tratado sobre el Plan Schuman muestra bien claramente cómo se ha procurado contrarrestar las rémoras que puedan ofrecer la defensa de intereses privados o nacionales con la creación del Comité Consultivo de la Reunión de Parlamentarios y de un Tribunal Supremo. Se me concederá que apenas es imaginable tal aparato tratándose de toda la economía europea.

Por el contrario, una colaboración bajo el signo de la libre competencia, con comités internacionales de inversión o parecidas organizaciones, solamente cuando se trate de grandes problemas haría superflua la burocracia directora, también de dimensiones europeas. A todos los trabajadores de los países occidentales, sin distinción de nacionalidad, se

les ofrecería idénticas posibilidades de trabajo, de manera que se pudieran evitar más fácilmente ciertas presiones sociales. Aun bajo este punto de vista sociológico hay que mirar la actual coyuntura defensiva. Precisamente porque habrá que exigir un elevado rendimiento, se obtendrá este más fácilmente, cuanto las demandas provengan de organizaciones determinadas, y no impuestas a la fuerza por una organización internacional centralizada. No podemos no dar oídos a lo que la historia europea nos enseña; si los argumentos antes indicados en favor de una cooperación-integración son válidos, habrá que buscar, desde el punto de vista sociológico, una forma que no dé lugar a la creación de grupos y partidos con poderoso aparato económico. Por lo mismo se impone dar la primacía a un sistema más bien de libre competencia económica, a un sistema—para emplear una palabra no muy feliz—de libre «Liberalización».

Con frecuencia se repite la objeción de que los monopolios privados son también insoportables sociológicamente. A esto respondo, que da la experiencia que tan sólo algunas ramas industriales pueden concentrarse en cartels, y que esa concentración es tanto más difícil cuanto más amplio y variado es el mercado, y además que no concibo, naturalmente, esa integración europea como protegida de una muralla aduanera, sino que en el sentido del Pacto Atlántico Norte, la competencia transoceánica habría de dificultar la posible cartelización. Concedo con todo que haya que mirar siempre con recelo a todo monopolio privado, sobre todo si se tiene en cuenta la escasa eficacia de toda legislación antimonopolista.

Junto a la fundamentación económica y sociológica de la tan debatida tesis de la «liberalización» con todas sus consecuencias, vamos a añadir algunas advertencias que la *justifiquen políticamente*. Basten tres indicaciones. En primer lugar sería esa forma de cooperación la más apta para oponerse a todas esas tendencias que bajo las más diversas banderas pregonan en Europa nuevos nacionalismos y proteccionismos. Muy variadas son esas tendencias, sobre todo, desde que algunos tradicionales defensores de la autonomía política han asociado en sus gobiernos o comisiones a gentes

que por imposición práctica de la economía dirigida que padecen, más que por consideraciones doctrinales, se ven obligados a subrayar en cualquier discusión internacional las ventajas de tal autonomía, y no conciben por lo mismo, acuerdos sobre divisas etc., etc. Si uno de esos países se ata con cotas de Importación o Exportación de relativa magnitud, su economía interior dada la abundante lista de mercancías controladas, se ve también dirigida necesariamente aun prescindiendo del sistema que para sí mismo se haya elegido. En cambio, una economía libre desliga a los gobiernos de toda responsabilidad en los actos particulares y limita sus funciones a decisiones fundamentales del makrokosmos económico. Ni que decir tiene que tal exoneración gubernamental parece más apropiada para dar a los pueblos de Europa una conciencia de su unidad política que no las frecuentes tensiones entre los gobiernos con la amenaza de enrarecer tarde o temprano la atmósfera con nuevas guerras económicas.

Señalemos también como de pasada, que por lo demás, convicción socialista y planificación económica teóricamente no son conceptos complementarios. Ya sabemos por las discusiones de Heiman-Lange-Lerner, en qué grado son conciliables ciertos elementos de una economía libre con las concepciones socialistas.

Un nuevo factor político en apoyo de la integración se desprende como enseñanza de la reciente historia europea, a saber, la consideración de que en todas las organizaciones económicas de tendencia dirigida, las pequeñas naciones han recibido en el seno de los organismos rectores una influencia desproporcionada, o demasiado grande o escasa, es decir, que en general, la influencia política no siempre está en consonancia con la magnitud económica. Podríamos citar numerosos ejemplos en el caso del Plan Schuman, de la Unión Europea de Pagos, de la OEEC, etc. En cambio, en una conjunta integración europea se podría sentar como norma de la influencia acordada a cada país, el volumen de su renta nacional. En el caso del Plan Schuman, solución parcial, la ponderación de influencias resultaba tanto más difícil, cuanto que se trataba de productos de distinta naturaleza. Aun

cuando se haya llegado a un acuerdo, queda siempre pendiente la cuestión de su duración, ya que, naturalmente, deberá estar sometido a continuas revisiones, en constancia con el diverso desenvolvimiento de cada una de las naciones. Que en todos estos manejos, los países relativamente pequeños, rara vez se sientan justamente reconocidos, lo lleva consigo la naturaleza de las cosas; tan es así, que podemos llegar a la conclusión de que es preferible no centralizar las decisiones económicas sino en el caso de que una política laboral reclame la regularización de determinadas e importantes inversiones. Que, por otro lado, los pequeños países no tienen por qué temer una libre competencia general, lo muestra el caso de la industria metalúrgica de Luxemburgo. Para concluir con este punto: ¿No nos habríamos ahorrado molestas discusiones sobre el problema del Sarre, si muchas cuestiones de autonomía político-económica hubieran cedido el terreno a una cooperación o integración de tipo de libre competencia?

Y con ello hemos tocado el tercer factor político, que en el actual sino de Europa tiene su importancia: la posición de Gran Bretaña frente a todas las formas de estrecha colaboración continental. Muchos lo han recalcado, y es perfectamente claro para cualquiera que se esfuerza por comprender a Inglaterra, que a pesar de todas las obligaciones de comercio exterior, los lazos de unión de Gran Bretaña con el continente, son más flojos que los de los países europeos entre sí. Lo cual no quiere decir que Inglaterra asista impasible a los conatos de una integración europea continental, a la creación de esas «Autoridades Supremas». Muy al contrario, hemos visto en los últimos tiempos, por ejemplo, con ocasión del Plan Schuman, que frente a la constitución de un poderío económico dirigido en el continente, Inglaterra reacciona creando un contrapeso v. gr. acentuando la importancia del Pacto Atlántico Norte, o de las otras organizaciones supraeuropeas, en las que Europa Occidental, y principalmente Francia o Alemania, tiene una menor influencia. Por consiguiente, mirando el futuro desde este punto de vista de la realidad política, si no queremos cejar en nuestro empeño

de intensificar la colaboración continental, no nos queda más remedio que escoger una forma de integración de tendencia más bien de libre competencia, que impidiendo la creación de poderosos organismos de influencia económica mundial, deje más abiertas las puertas para la integración de la misma Inglaterra. No renuncia con ello Europa continental a una unificación de su política laboral, no hace sino liberarse de la hegemonía político-económica de una burocracia europea planificadora.

IV

Una vez señalado el camino de una cooperación europea, que tienda a la total integración, bajo el signo de libre competencia, nos queda todavía por indicar qué requisitos deben cumplirse para que en esas condiciones sea prácticamente realizable una política laboral europea.

El trabajo comienza propiamente cuando se quieren elaborar los últimos detalles técnicos que hay que emplear, si no queremos que nuestras elucubraciones se queden en la aérea región de las teorías. Como científico no puedo menos de agradecer a los técnicos y expertos que en las numerosas organizaciones internacionales han elaborado una serie de proyectos para su práctica realización. No me toca a mí ahora discutirlos en particular, tanto más cuanto sería necesario un previo acuerdo sobre el valor de muchos términos. En cambio, sí debo señalar algunas de las consecuencias que de lo hasta ahora realizado se desprenden para determinados sectores de capital importancia como para la política monetaria y de crédito, para la práctica de las finanzas, inversiones y rentas.

Quien tenga presente la actividad que en su primer año de vida ha desarrollado la Unión Europea de Pagos, tendrá que conceder que en el sector de la *Política Monetaria* se han dado pasos decisivos en orden a una liberalización del comercio europeo, con una ampliación del volumen del mismo, y con el destierro de prácticas comerciales discriminatorias. Que esta liberalización encuentre ciertas limitaciones, por ejemplo, dentro del comercio nacionalizado que en Inglaterra se cifra en un tercio para el conjunto de la importación y

en más de la mitad para la importación de productos alimenticios; o en la cuota, mínima al principio, algo mayor después, asignada a Alemania, no dice nada contra el éxito logrado por dicha institución. La experiencia nos ha mostrado por primera vez, dónde se ocultan las verdaderas dificultades estructurales de política monetaria en la economía europea de la postguerra, cuando en condiciones de progresiva competencia económica se va poco a poco reabsorbiendo el paro. Ahora sabemos que Bélgica y Francia son los grandes acreedores, Holanda y Alemania los deudores de la Unión Europea de Pagos. Queda todavía por dilucidar hasta qué punto se trata de reales «superávit» (Bélgica) o «déficit» (Alemania). En caso afirmativo habría que dar a Bélgica la posibilidad de equilibrar con pagos en oro o en dólares su déficit transoceánico. Pues precisamente estos países que más se inclinan por la integración dentro de una competencia libre, han hecho valer el argumento de que ningún país deberá verse obligado por sus déficits o superávits a reglamentar y dirigir su comercio, sobre todo, si con ello tuviera que renunciar a posibles importaciones que favorecen su política laboral. Cuanto con más claridad resalte en lo futuro la real configuración de la corriente de pago por bienes o servicios prestados, tanto más rápidamente se podrán introducir en el convenio del EPU modificaciones más concordes con su finalidad.

Hasta ahora se ha tomado el EPU como medio para la cancelación de saldos existentes, pero la experiencia de Holanda y Alemania muestra que no se le puede negar a dicho mecanismo una eficacia preventiva. Hay que estar por lo menos dispuesto a examinar las ventajas e inconvenientes que una tal orientación representa.

Con las prácticas del EPU se ha abierto casi sin sentirlo una amplia brecha en la autonomía política monetaria. Hubo que trasponer todas las cuentas en una moneda única; se fijó una unidad de base de 0,889 gr. de oro, que corresponden al contenido teórico de dicho metal por el dólar americano. Al principio determina cada país autónomamente la relación de su moneda interior a esa unidad, pero prácticamente se ha conseguido que cada país deba examinar con cuidado

las repercusiones que sobre su posición en el seno del EPU, traería consigo el deseo de modificar esa relación. Esto se está manifestando claramente en las actuales discusiones sobre la posible devaluación en 30 por 100 del marco con respecto al dólar. En todo ello se pueden ver ligeros indicios de una unificación del sistema monetario europeo (2), es decir, también de la paulatina transición a una unitaria política de créditos.

Esta última consecuencia es inevitable si se quieren crear todas las condiciones políticas requeridas para el fomento de la actividad económica de Europa. Ya que todo acuerdo en materia de política crediticia sobre el nivel de los intereses, condiciones de préstamo, etc., para que no cree serias dificultades monetarias de pago, habrá de ser firmado bajo el signo de una política unitaria de créditos, lo que no excluye posibles diferencias regionales. Imaginemos por un momento que se construyera para toda Europa Occidental, por ejemplo, un Banco de Reserva Federal—como se hizo para las tres zonas de Alemania Occidental después de la guerra—; muy probablemente veríamos formarse en seguida ciertos sectores de acreedores y deudores, que pondrían en movimiento otros organismos bancarios y de giro. Prescindiendo de las primeras dificultades transitorias v. gr. valoración de las diversas cuentas, ese banco tendría que dirigir la política crediticia. No hay por qué suponer que las naciones asociadas, las provincias, municipios y empresas particulares que persiguieran una actividad política laboral iban a encontrar en ese sistema mayores dificultades que en el presente en la obtención de créditos, a no ser que alguna de ellas se empeñara en dar a sus problemas locales de paro un carácter universal. Por otro lado, dada la relativa escasez de capitales que reina en Europa, en relación a las enormes tareas que una adecuada política laboral lleva consigo, no podemos sino alegrarnos de que ese Banco en el acorde de sus créditos tuviera que contar siempre con la posible competencia de los de otros sectores, v. gr. americanos.

(2) Cfr. H. Bachmann, «Die Reform der europäischen Zahlungsunion. in Aussenwirtschaft. Junio 1951, p. 91.

Tratando de la cuestión de una posible integración europea en materia de moneda y crédito, conviene tener presente que Inglaterra pertenece a la Unión Europea de Pagos, y que durante el primer año ha realizado su ejercicio en el seno de la Unión con notable superávit, lo que no deja de ser nuevamente un potente contrapeso. En la línea de las consideraciones antes apuntadas, caso de que Inglaterra por diversas razones no se prestara a secundar las tendencias de integración crediticia, siempre podría seguir siendo miembro dentro del sector de pagos. Entonces las relaciones del Banco de Inglaterra para con el Banco de Europa serían las mismas que hoy tiene para con el sensiblemente más potente Federal-Reserve-Board.

El papel de Inglaterra tendría más importancia tratándose de otro presupuesto necesario de la cooperación europea, la integración de la *política financiera*. Dejando a un lado ese caso particular, conviene tener muy presente, que dadas las crecientes tareas de los gobiernos y las exigencias de la política laboral, los Presupuestos nacionales son de muy difícil nivelación. Casi todas las ponencias presentadas en las organizaciones internacionales, contienen manifestaciones de los ministros de Hacienda de los diferentes países, en las que muestran sus intentos, la manera técnica y el variado éxito obtenido en sus esfuerzos por armonizar por encima del presupuesto la general oferta de bienes y prestaciones a la acusada demanda. Pero a pesar de esta tendencia general podemos decir que todavía no se han dado ni siquiera los pasos previos para una coordinación de los métodos financieros, cuánto menos para una coordinación de la política financiera.

Esta actitud reservada no es casual. Quien se haya preocupado un poco de comparar la diversa escala de impuestos de las naciones, y su relación en las tareas defensivas de cada una, habrá visto que las dificultades en este punto son insuperables. Y con todo, no puede Europa renunciar a una coordinación de su política financiera, si quiere perseguir una política laboral de conjunto. De lo contrario, dadas las condiciones de libre competencia, si en un país determinado se desarrollara una más potente actividad económica, con la depre-

sión de precios que llevaría consigo, veríamos concentrarse en él la producción a causa del menor costo, mientras en otros países aumentaría el paro obrero. Por consiguiente, si por el momento las supremas instancias financieras y de crédito todavía son intangibles, establézanse al menos acuerdos que regulen en determinada medida la expansión o contracción coyuntural, si se quiere que un mercado libre pueda desenvolverse por encima de las fronteras nacionales. Probablemente tendremos que esperar bastante antes de ver realizada la integración financiera de Europa Occidental. Quien haya aceptado la tesis que al principio hemos defendido, concederá sin dificultad que lo mejor sería verla realizada cuanto antes. Por lo demás los métodos financieros de Suiza, por ejemplo, nos muestran que se puede dar una diferencia cantonal o provincial, sin comprometer en nada la supremacía del organismo político financiero de la Confederación.

Los actuales planes de defensa ofrecen un nuevo motivo para poner en primer plano estos problemas de coordinación político-financiera si queremos activar una política europea de pleno empleo. ¡Cuánto no se ahorraría si las actuales contribuciones para la defensa se percibieran con una política unificada de impuestos, e impuestos no reversibles! La norma diferencial vendría dada al aumentar la cuota individual a proporción de la renta. Tarde o temprano que ser unificados los presupuestos de defensa de Europa; casi podemos decir que con la misma lógica militar habrá que unificar también la percepción de los impuestos. Si un día las fuerzas rivales llegaran a las manos, sería mucho más difícil volver a crear después de la contienda las condiciones favorables a una política europea de pleno empleo.

Habiendo hablado de Créditos y Finanzas, hemos por lo mismo apuntado las fuentes más importantes de una política conjunta de *Inversiones*. Quisiera con todo señalar con la mayor claridad que de todo lo dicho se desprende como consecuencia la liberalización del mercado europeo de capitales, sin negar por ello que en ciertas inversiones es necesaria una reglamentación. Hasta el presente se han venido realizando en los diversos países por instancias estatales, semioficiales

o privadas, variadas inversiones mediante el recurso a capitales privados o a cierta autofinanciación. Este método podría permanecer intacto aun suponiendo una intensa cooperación o integración en el plano de una competencia económica, con la sola excepción de que alguna que otra vez habría que intervenir para impedir que una desenfrenada competencia permitiera el cúmulo de excesivas e injustificadas ganancias; excepción, que aunque no fuera del agrado de los interesados, estaría muy en su punto. Bajo este aspecto a fin de crear una igualdad de condiciones, sería necesaria una previa uniformación de los sistemas económicos financieros, ya que la diversa cotación de los impuestos influye, naturalmente, en las posibilidades de autofinanciación.

Por lo mismo, el primer presupuesto para una activista política laboral lo constituye la coordinación de las inversiones públicas. En punto a la construcción de rutas, de sistemas defensivos, y quizás también de inversiones con fines culturales, se podría llegar fácilmente a un acuerdo, sobre todo cuando menos ya que de hecho la circulación y transporte rebasa las fronteras nacionales, y cada país tiene interés en la construcción de sistemas defensivos, se impone desde el punto de vista militar; únicamente nos conviene hacer resaltar los otros puntos de vista de carácter económico, para evitar quizás violentas conmociones en la estructura de la producción. En cambio, quizás sea el sector más difícil de coordinar el de la construcción de viviendas; primero, por las diferencias de nivel de vida; segundo, porque el crecimiento de la población difiere en los diversos países de intensidad. Si queremos evitar todo rígido esquematismo que podría llevarnos a imponer como nivel medio el que se plegara a un tipo inferior de viviendas, con evidente perjuicio para ciertos países o sectores ya mejor dotados, no nos queda otra salida que limitar la actividad oficial en este punto al patrocinamiento, mediante subsidios o subvenciones, de barriadas obreras o construcciones agrícolas allí donde la necesidad se hiciera sentir, descargando por lo demás la construcción de las viviendas en las administraciones municipales o en cooperativas de construcción. Ambas instituciones tendrían que competir en

su demanda de crédito con los representantes de los más diversos sectores. Este problema encontrará, pues, solución solamente si se limita la acción del organismo supranacional a la financiación de grandes complejos, v. gr. : reconstrucción de toda una gran ciudad, y se deja en cambio en manos de los municipios u otras entidades privadas de crédito el acopio y empleo de los recursos necesarios para las construcciones de menor importancia.

Por lo que respecta al mercado del capital privado, siempre hemos conocido cierto internacionalismo ; por lo mismo no sería tan difícil la supresión de las numerosas restricciones nacionales. Miradas las cosas técnicamente, apenas si hay reparos serios que hacer a una integración, una vez que los Bancos y Casas de Bolsa continentales presentan muy parecida fisonomía. Que las emisiones en ese nuevo ámbito hubieran de estar sometidas a cierto control bancario y aun político, nadie lo pone en duda. El movimiento actual de capitales dentro de Europa muestra, por lo demás, que a pesar de los obstáculos que ahora encuentra, tiende a rebasar las fronteras nacionales. ¡ Cuánto más crecerían sus corrientes si se orillaran todos los obstáculos !

Si el proceso de integración no choca con graves dificultades, en cambio serán de honda repercusión las creadas por la unificación de la *política de rentas*. La formación de la mayor parte de las rentas está sometida en sistemas de libre competencia al mercado ; aun los organismos que señalan las tarifas en los contratos de trabajo no lo pueden hacer sin contar con él. La dificultad proviene en Europa occidental de que hay innumerables formas de aumentar los ingresos mediante subvenciones. En Alemania, por ejemplo, casi el 20 por 100 de la población recibe algún subsidio, pensión, etc. Francia persigue una activa campaña demográfica con fuertes subsidios familiares. Por lo mismo, desde el punto de vista de una política laboral europea, surge el problema de cómo igualar el desnivel entre el ingreso nominal y efectivo, de manera que a idéntica prestación corresponda idéntica remuneración efectiva, y sin embargo el margen entre v. gr. : salario bruto y neto per-

mita pagar las subvenciones. Las negociaciones del plan Schuman nos brindan abundante material; en último término, mostrando que el primer requisito para una integración europea será la coordinación de todas esas subvenciones; con otras palabras: la europeización, en amplísimo sentido, de la política social. La política social, a pesar de su corta historia, tiene que afrontar una tarea, que desde el punto de vista cultural le brinda abiertas perspectivas para la formación de una conciencia europea humanitarista.

V

Para terminar, digamos dos palabras sobre los hombres que habrán de ser llamados a regir la Europa así integrada.

Toda economía de libre competencia presupone, con la oferta y la demanda, un vendedor y un comprador, un patrono y un obrero. Dada la estructura psicológica de Europa occidental, podemos decir que la mayoría de las poblaciones se inclinan por una economía libre orientada hacia el pleno empleo. Sin embargo, no se podrá evitar la vieja lucha de intereses; es más, con la expansión del campo económico y las nuevas posibilidades de hacer fortuna, se verá quizás agudizada. Si con ello se logra a la vez una intensificación de la actividad económica, podemos más o menos tolerarla. Con todo subrayemos nuevamente cómo la buena voluntad y predisposición para aceptar siempre un compromiso en las cuestiones de nivelación de intereses es requisito indispensable, si queremos que la integración europea sea eficaz. En relación con estos problemas corresponde a los gerentes de empresas una especialísima misión. No se puede poner en duda que una desenfrenada competencia comprometería la duración de la integración europea. Quien por lo mismo acepte tal forma de colaboración tendrá que comenzar por exigir de la dirección de las empresas una suficiente amplitud de espíritu para saber mirar por encima de los intereses de su propio negocio a las repercusiones generales de carácter económico y laboral que ciertas medidas pueden provocar; tienen que aceptar parciales o temporales perjuicios a cambio de más duraderas ventajas. Nunca se po-

drá estimar demasiado la común responsabilidad que a esa nueva generación de empresarios de categoría europea incumbiría.

Finalmente valen también esas consideraciones para todos aquellos a quienes hubiera de confiarse la salvaguardia de los objetivos perseguidos mediante la política laboral. La alta dirección político-económica, operando en tan vastos dominios, tendría que persuadirse que tratándose de un organismo tan complejo y sensible, es mucho más importante el saber *regir* que el saber *administrar*. Los problemas específicos de cualquier empresa se darán allí en mayores dimensiones. Por lo mismo, tales supuestos en una federación europea económica, únicamente se podrán confiar a quienes sepan mirar por encima de intereses partidistas y a la vez se hayan ganado la confianza y el prestigio de jueces imparciales.

Estos tres requisitos humanos difícilmente podrán ser creados anticipadamente. Como siempre en la historia, los valores no pueden desenvolverse ni acreditarse sino en el curso del proceso evolutivo. Mientras estas nuevas concepciones se van apoderando de los espíritus, forméense los hombres y sistemas de una Europa, llamada a custodiar tan magnífica herencia.

WALTHER HOFFMANN

Prof. de la Univ. de Münster

