

PROBLEMAS DE LA OCUPACIÓN PLENA *

MANUEL SÁNCHEZ SARTO

Hace pocos años afirmaba un pensador sueco, Gunnar Myrdal, que la economía era una ciencia bizca, uno de cuyos ojos, apuntando a lo alto, buscaba unas leyes inmutables e imposibles, mientras el otro, rastreando la tierra, trataba de seguir los relieves mezquinos de la realidad.

Aunque parezca una paradoja, la guerra actual, el más tremendo de los azotes humanos, ha devuelto a la ciencia económica la normalidad serena de su visión, y con ello los economistas, menospreciados hasta aquí por el común de los ciudadanos, han ganado en el concepto de éstos una confianza absoluta en la excelencia humanísima de su misión.

¿Qué ha ocurrido para que eso suceda? Nada más y nada menos que esto. La guerra ha hecho posibles y reales grandes imposibles: hizo generosos a muchos hombres que sólo vivían para el egoísmo; patriotas de veras a otros que antes preferían un dólar más, ganado en lejanas tierras extranjeras, a unos centavos menos, otorgados en el propio país a un mísero obrero; centuplicó la producción, limitó los beneficios, aumentó los impuestos. Y . . . lo más increíble de todo: acabó con la *desocupación obrera*, plaga de la economía capitalista.

Una *movilización plena* de todos los recursos disponibles —hombres y dinero, tierras y talento— hizo el milagro de oponer, al tremendo poderío de los nazifascistas, una potencia más vigorosa. Quedaron

* Conferencia dictada en la Escuela Nacional de Economía, en los cursos de invierno de 1944-1945.

ciertamente en suspenso muchas pretendidas leyes económicas: la función reguladora de los precios, la observancia del principio de los costos, la capacidad automática de los mercados para salvar los periodos de depresión.

Todos los hombres libres fueron llamados a filas, y entre ellos —ni antes ni después que los otros— los que hasta el comienzo de la guerra constituían el penoso ejército de los desocupados. En las trincheras, esos hombres fueron, para la resistencia o para el avance, tan excelentes soldados como el obrero activo, el comerciante, el funcionario o el militar de oficio. Como cooperadores de la victoria, esos antiguos desocupados se han hecho acreedores al reconocimiento de sus naciones; sería absurdo pensar que al término de la guerra tales hombres no recibirán como recompensa sino una medalla y un derecho a la beneficencia pública. Querrán trabajar y llevar a sus hogares una retribución bien ganada en sus oficios y profesiones anteriores, o en otros nuevos que la iniciativa empresaria les señale. Y, sin quererlo, contribuirán eficazmente a aumentar el volumen de la economía y el bienestar de su país. He aquí el *aspecto humano*, vivo y sangrante de la ocupación plena.

Muchas tierras que antes se hallaban en la zona marginal de productividad rentable; muchas empresas amenazadas de suspensión para sus actividades por la cuantía insoportable de sus costos; muchos instrumentos y mecanismos arrinconados por el progreso de la técnica se han puesto en juego, con el crédito, la capacidad administrativa y el genial destello inventivo del hombre, para componer el más vasto despliegue de energía humana que registró la historia de todos los tiempos. He aquí el *aspecto instrumental* de la ocupación plena.

En este periodo de guerra se perdió en libertades y se aumentaron los controles e intervenciones; se sacrificaron vidas y capitales, privilegios y jerarquías, pero es indudable que al mismo tiempo la conciencia universal ha ganado —por vez primera en la historia del mundo— un deseo, generalmente compartido, de hacer a todos los hombres y mujeres de cada país y de todos los países, titulares del *derecho a vivir dignamente*, y a participar, de modo creciente, en las excelencias de una era de abundancia económica y paz social. Y del mismo modo que en el arte, cuando existe una “voluntad de crear”, surgen obras maestras y eternas, así también el mundo de la posguerra, animado por una voluntad política, económica y social sin precedentes, está destinado a resarcirnos de las penalidades de la guerra, con

un porvenir claro y luminoso, que construya, sobre ruinas y sangre, un inesperado periodo de paz creadora y de justicia social.

No me toca a mí, en esta serie de conferencias organizadas por el director de la Escuela de Economía, examinar los especiales perfiles de la ocupación plena con respecto a México, tarea que compete a otro compañero conferenciante. Pero como el caso de nuestro país no es sino una proyección, con matices diversos, del problema mundial del paro forzoso, será oportuno examinar los *términos generales del problema* y señalar los rumbos posibles de su solución.

Hace pocos años la teoría y la práctica económica consideraban insoluble el problema de la ocupación plena. Y no es que se pensara sólo en una masa de desocupados, de escasa cuantía, como la que en cualquier régimen normal puede resultar de las oscilaciones estacionales en el mercado de trabajo, de los progresos tecnológicos o de otras circunstancias transitorias y superables. Eran muchos los economistas y políticos para quienes una masa de 10 millones de desocupados era un desastre irremediable para un país como Estados Unidos, con 130 millones de habitantes. No hubo, por otra parte, en la última época de paz, en nuestro país vecino, ningún gobierno, demócrata ni republicano, liberal o intervencionista, capaz de afrontar y resolver el problema; a lo sumo se manejaron con timidez mecanismos insuficientes, que acentuaron una sensación de desaliento e impotencia a ese magno problema de ayer, de hoy, de todos los tiempos.

La guerra llegó y, por lo menos mientras dura, la ocupación plena es un hecho: y lo más grandioso resulta que ha surgido, clara y luminosa, la "voluntad" de que ese milagro no se interrumpa con el armisticio. Y son ya mayoría quienes piensan en el sindicato y en la cátedra, en la gerencia y en la alta administración del Estado, que sobran a la capacidad humana fuerzas constructivas para liquidar sin resto este problema. Lo hará la empresa privada o el Estado omnipotente, o bien resultará del esfuerzo conjunto de ambos: pero el éxito feliz no puede fallar.

Antes de examinar las razones obvias de nuestro optimismo interesa liquidar algunos *reductos de incompreensión mental* donde se refugian ciertos pensadores y hombres realistas, chapados a la antigua, en su creencia de que así defienden del mejor modo la economía capitalista.

En una solemne reunión celebrada en Nueva York por la Asociación Industrial Norteamericana el 18 de enero próximo pasado, el senador Robert A. Taft, senador por el Estado de Ohio, llegó a mani-

festar que la pretensión, muy generalizada, de que cada ciudadano tiene derecho a una ocupación plena, con salario razonable, y su corolario inmediato, que el gobierno debe garantizar ese derecho, no pasa de ser un “deseo irrealizable”, al margen de los preceptos constitucionales. Según el mencionado y prestigioso representante, la Declaración de Independencia sólo menciona los derechos “a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad”. La Constitución —dice— promete *asegurar* los beneficios de la libertad, pero sólo ofrece *promover*, el bienestar general: es decir, no se compromete a garantizar su logro: no hay, pues, a su juicio, un *derecho legal del gobierno a garantizar la ocupación plena*. El senador Taft ve en esa peregrina amenaza de transgresión un gran peligro para la supervivencia del bienestar norteamericano, cuando afirma: “El medio por el cual hemos elevado nuestro estándar de vida a un nivel más alto que el de cualquier otro país, en la historia del mundo, y en un período más corto, ha sido la aplicación de la libertad a las actividades del individuo, no la garantía, a nadie, de una cosa distinta de la libertad”.

De ese modo, el religioso respeto a la Constitución, biblia política de los norteamericanos, alcanza una rigidez incompatible con la grandeza de sus principios. A fines del siglo XVIII, los constitucionales norteamericanos pudieron pensar en la *libertad como máximo valor* en aquella coyuntura histórica de su independencia; hoy, otros conceptos merecen ser tan respetables: por lo menos, entre ellos, el de la *justicia social*. Y ésta exige, sin duda, que cada ciudadano vea asegurado, con la protección del Estado, un *mínimo de subsistencia decente*, sin el cual, la aparente libertad política no existe sino para quien tiene suficiente potencialidad económica para imponerla.

Llegamos, así, al nervio de la cuestión. En este período de guerra, fecunda en restricciones alimenticias; en cuotas de materias primas, en limitaciones de beneficios —en una palabra, en cortapisas a la libertad, instituidas para tender el arco de las actividades de la nación, y lanzar la flecha de su potencia hacia la meta de una paz victoriosa— en este período, decimos, sólo subsiste una libertad: la del inversionista. En este período de guerra el soldado obedece a sus jefes, el obrero a su patrono —público o privado—, el gerente a los organismos nacionales coordinadores de la producción, el funcionario público a los altos gestores administrativos. Salvo algunas detracciones fiscales que la limitan, no subsiste otra *libertad* que la *del inversionista para movilizar sus ahorros* —dándoles el destino que quiera— o *para conservarlos*

inactivos si así lo considera útil para sus intereses. Y es la defensa de ese reducto de libertad —de una libertad individual cuyo precio es la esclavitud de muchos ciudadanos, su miseria— uno de los obstáculos más poderosos que cierran el camino trazado hacia la actividad plena.

Veamos, en efecto, cómo el ejercicio de esa libertad de inversión puede tener, y ha tenido, *consecuencias catastróficas*. Alwin H. Hansen, consejero económico de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal norteamericana, subraya, en un reciente informe, la importancia fundamental del movimiento inversionista con estas palabras: “Una pequeña reducción en el volumen de inversiones determina una contracción tremenda en los ingresos y en la ocupación obrera. La disminución de 15 mil millones de dólares en las inversiones de capital, para el periodo de 1929 a 1932, determinó una reducción de gastos, en los consumidores, de 30 mil millones de dólares, y otra, en la renta nacional, de 45 mil millones de dólares”.

Queda, pues, por ahora, en manos del inversionista individual la posibilidad de provocar esos hondos trastornos, de iniciar una honda crisis cuyo centro es su propia libertad, y cuyas repercusiones lejanas afectan de tan pavorosa manera no sólo a la gran masa de la población sino al volumen mismo de la renta nacional.

El eminente profesor Benjamín M. Anderson, de la Universidad de California, es otro de los defensores de ese bastión del liberalismo transnochado y pernicioso. En una réplica contra las doctrinas de Keynes, al hacer referencia a la *función del tipo de interés*, Anderson recuerda el argumento de la doctrina clásica, en virtud del cual “el interés se considera como la recompensa del ahorro y como un estímulo para ahorrar”, y estima que nadie está tan capacitado como el inversionista para decidir si ese estímulo y esa recompensa son suficientes para decidir la inversión. Dicha libertad de criterio sería respetable si no llegara a producir, como produce, graves abusos. En efecto, según señala Keynes en su *Teoría general de la ocupación, del interés y del dinero*, la influencia de las alteraciones del tipo de interés en las cantidades efectivamente ahorradas es de capital importancia, pero en sentido opuesto del que por lo común se supone. En realidad... “podemos estar seguros de que una elevación en el tipo de interés traerá como consecuencia la reducción de la cantidad efectivamente ahorrada” y, en último término, la reducción de las inversiones. Así ocurre en la práctica, a juicio nuestro: porque uno de los primores traídos por el racionalismo económico hace que la habilidad

del inversionista se oriente, unas veces, a conseguir el máximo rendimiento con una inversión dada, y otras, las más, a obtener un rendimiento dado con el mínimo de inversión. El inversionista, más atento siempre a su conveniencia que a la satisfacción de los consumidores, adopta, en ocasiones, la reprochable actitud de *reducir el suministro de capitales de inversión*, cuando así conviene a su dominio de los mercados.

Lo triste es que esta hegemonía es ejercida por muy pequeños grupos. Henry A. Wallace, vicepresidente de los Estados Unidos en la pasada legislatura, ha expresado esos mismos temores cuando al referirse en una declaración reciente a la Corporación para la Reconstrucción Financiera de Estados Unidos, considera que la concentración de capital —ese “enorme pulpo” como lo denomina— es un artefacto peligroso. “En nuestros días —afirma Wallace— no solamente está acumulada la riqueza, sino que un inmenso poderío y una despótica dominación económica se hallan concentrados en muy pocas manos: por añadidura, estos pocos dictadores financieros no son, frecuentemente, los propietarios, sino los gestores y directores de fondos que los administran a su personal arbitrio. Ese poder se hace particularmente irresistible cuando lo ejercitan aquellos que, poseyendo y controlando el dinero, pueden también gobernar el crédito y determinar su asignación a diversos fines, suministrando, así, la savia vital a todo el organismo económico, oprimiendo entre sus manos el auténtico espíritu de la producción, hasta el punto de que nadie puede respirar sin permiso suyo”.

Esa monstruosa creación financiera no se caracteriza por su novedad: es una pieza consustancial al régimen capitalista y tiene más de un siglo de existencia, si bien hoy posee mayor volumen que nunca, más alta capacidad de acción. Lo que sí resulta nuevo, en cambio, es la *pujanza constructiva y creadora del Estado*, de un Estado que hace muy pocos años era un simple gendarme puesto en las encrucijadas del progreso para cuidar de la libre circulación, en beneficio de los más veloces; hoy el Estado democrático, en Europa desde 1940, en América desde el trágico aviso de Pearl Harbor, han comparecido en la escena de la vida económica con una eficiencia y una pujanza que pone susto en la mente de los empresarios individualistas de viejo cuño.

Phillip Murray, líder obrerista norteamericano, presidente del Congreso de Organizaciones Industriales en dicho país, ha expresado de

un modo plástico la forma como el gobierno de Estados Unidos cubrió en pocos meses las etapas de su *capacitación para la economía de guerra*, y reveló su *aptitud para plantearse y resolver los ingentes problemas de la paz*.

“El gobierno —dice Murray— necesitaba aumentar la capacidad industrial para afrontar las necesidades de la producción bélica”. Los industriales dijeron al gobierno: “Necesitas, sin duda, mayor capacidad para la guerra, pero dudamos que puedas continuar usando esa potencialidad cuando el conflicto acabe”. A esa rotunda afirmación, el gobierno contestó con una garantía: el *derecho de la industria a amortizar las nuevas promociones de la producción bélica en un periodo de cinco años*. Más de mil certificados de necesidad se han lanzado para esta amortización a corto plazo. De este modo se aseguró a los industriales contra la posibilidad de pérdidas en la instauración de plantas para la industria de guerra: siguió, así, con creciente potencia, la producción bélica, y siguieron aumentando sus beneficios.

Pero el gobierno necesitaba una producción mayor, y la industria dijo: “No podemos financiarla”. Entonces, la administración construyó nuevas factorías, por valor de 1 500 millones de dólares. Estas *plantas, financiadas por el gobierno*, han garantizado a la industria contra el riesgo de construirlas: pero la producción de guerra ha sido mayor y sus beneficios han aumentado.

Cuando el gobierno reclamó, de nuevo, que la producción fuese, aún, forzada, muchas plantas industriales creadas para la producción de paz quedaron acopladas al esfuerzo de guerra. Y la industria dijo al gobierno: “Esas órdenes de guerra aumentan nuestros costos, y lo que ahora se presenta como beneficios en un ejercicio económico, puede convertirse en nuevos costos en el siguiente”. A ello replicó el gobierno con otra garantía más: “*Las cláusulas de regulación fiscal*, en virtud de las cuales un productor puede reportar sus pérdidas actuales a un ejercicio subsiguiente, compensándolas con posibles beneficios obtenidos durante este último”. En efecto se asegura a cada empresa —durante los años de guerra— un nivel de beneficios que se compara muy favorablemente con los obtenidos en el promedio de los años 1936 a 1939, los últimos de paz.

Es indudable que los industriales, después de eso, desarrollaron su esfuerzo de guerra con indudable patriotismo, como es innegable, igualmente, que la economía privada, el afán de lucro y el espíritu de empresa fueron uno de los grandes motores de la prosperidad mun-

dial desde mediados del XIX hasta 1914. Pero es del mismo modo innegable que en sus anhelos de asegurar la *reconversión*, la garantía que la industria exige para sus crecientes utilidades pesa incomparablemente más que la garantía de una ocupación plena y un salario decente para quienes tienen aptitud, deseo y necesidad de trabajar. Y los gobiernos cuya capacidad se ha probado con la guerra, no permitirán —con los medios técnicos y de fuerza de que disponen— que la posguerra signifique un puro y simple retorno a la desocupación, y una supervivencia de su principal causa: *la restricción dolosa de la capacidad inversionista, con sus derivaciones multiplicadas y ruinosas sobre la economía nacional*.

Siendo, éste, un problema que proyecta sus inquietudes sobre un fondo mundial, es confortante saber que son precisamente los grandes países occidentales —*Inglaterra y Estados Unidos*— los que registran una más ancha corriente de opinión favorable a las soluciones equitativas. Y nótese bien que a pesar de las interesadas y aviesas versiones de los capitalistas retardatarios, sumisos, a regañadientes, a las restricciones y a los controles, pero que a la vista de los precios topes hacia arriba piden a gritos salarios topes, hacia abajo, no se trata, por los poderes públicos responsables, de eliminar la industria y la inversión privada, ni el respeto a la iniciativa y a la emulación creadora, sino de asegurar que cualquier deficiencia de esos canales de alimentación de la economía será suplida por la caudalosa intervención del Estado, con sus enormes medios crediticios, de organización y de poder.

Así dice Hansen: “Un vigoroso programa de inversión pública no sólo puede procurar un *mecanismo compensatorio y de estabilización* a nuestra economía, sino que puede abrir y ensanchar las oportunidades de inversión privada, reanimar las empresas y asegurarnos, en la generación venidera, una economía expansionista, con altos y crecientes niveles de los ingresos y de la ocupación”.

No se trata de arruinar, con unos improvisados planes, las estructuras de un sistema social respetable por sus realizaciones pasadas, sino de aprovechar hasta el máximo, *plenamente*, los factores y métodos que pueden llevarnos a una etapa más alta de cultura económica, paz y equidad social. Como es sabido, Inglaterra liquidó, para ganar la guerra, sus inversiones en el extranjero, y galvanizó a su pueblo en un esfuerzo sin otras salidas que la muerte o la victoria; Estados Unidos, a su vez, aprobó para 1942 un presupuesto de cuantía

superior al de todos los años, juntos, transcurridos desde su independencia, en 4 de julio de 1776. Se trata sólo de *que las tradicionales fuerzas económicas y los nuevos sistemas de organización apliquen, a ganar la paz, en obras constructivas y durables, una pequeña parte de los medios que, sin empacho alguno, se destinaron a la tarea destructiva de la guerra*. Se pretende evitar el triste fenómeno que ocurrió al terminar la Primera Guerra Mundial, cuando los desmovilizados, cesantes de trabajo, fueron a nutrir las filas del fascismo incipiente en Italia y más tarde, contribuyeron en Alemania a engrosar el "Frente del trabajo", campo abonado para las aberraciones hitlerianas.

Después de esta breve excursión a través de las opiniones actualísimas y autorizadas, pero esporádicas, acerca del problema de la desocupación, queremos referirnos de muy particular manera al volumen enorme que ha tenido el interés por ese problema en los gobiernos más representativos y ejemplares de la actualidad: en *Inglaterra*, en *Estados Unidos* y en la U.R.S.S., países que no sólo tienen en su haber la inmensa experiencia de hallarse a punto de ganar la presente guerra, sino el decidido empeño de crear un mundo mejor, libre de los gérmenes de perdición que dieron origen al actual conflicto. En *Gran Bretaña*, el ministro de Reconstrucción presentó en mayo de 1944 a la consideración del gobierno, un *plan detallado sobre "Política ocupacional" en la posguerra*. No podemos detenernos en seguir las reacciones de la opinión y de la ciencia acerca de ese importante documento, y, así, nos limitaremos a señalar algunos de sus rasgos característicos principales.

En él se afirma, desde luego con énfasis, que *"el gobierno acepta como uno de sus primordiales propósitos y responsabilidades el mantenimiento de un nivel alto y estable de ocupación, después de la guerra"*. A juicio del ministro proponente, no habrá en el periodo inmediatamente posterior al conflicto actual un problema de desempleo general. En todo caso se estima deseable mantener el volumen de desocupación presente, de 75 mil obreros, si no es posible liquidarlo por completo, en lugar de caer en las altísimas cifras de uno a tres millones de desocupados, como ocurrió entre las dos guerras. Se previene, además, que la ocupación plena no surgirá al conjuro de una ley del Parlamento, sino por los esfuerzos conjugados de la iniciativa

particular y de los poderes públicos, esfuerzos que habrán de estar orientados especialmente a la *superación del nivel de las exportaciones*, mejorando la capacidad de la industria y ayudando a crear, en el exterior, una *colaboración internacional* y un clima de *paz* indispensables para el amplio desarrollo del comercio.

Pero es la *ocupación plena de los recursos materiales humanos*, basada en una sana política social y económica, la *primera condición* de un incremento general y progresivo de la producción industrial y del poder adquisitivo de las masas. La base de esa confianza en los resortes públicos estriba en que el 80% de los trabajadores reciben, hoy, sus emolumentos del gobierno, y si bien se espera invertir esos términos en favor de la industria privada cuando la guerra acabe, la administración estará vigilante para que la transición se opere, en régimen de control, en forma tal que la eficacia del rendimiento productivo y los fines de la política general de Inglaterra queden sólidamente asegurados.

Las cuatro *medidas* que el gobierno pondrá en juego a tal efecto, serán las siguientes:

1. Continuación del racionamiento y de un cierto control de precios, durante un tiempo de duración imprevisible;
2. Para que el control de precios sea eficaz, el gobierno procurará asegurar un estable nivel de costos, y estará atento a compensar las oscilaciones que vengan del mercado mundial;
3. Estímulo del ahorro y canalización del disponible; y
4. Controlar el capital de inversión en la medida necesaria para regular el flujo y dirección de la corriente inversionista.

Unas cuidadosas estadísticas han venido a demostrar que el ciclo regular del desempleo, entre 1858 y 1938, y su periódica recurrencia, constituyen signos evidentes de la *inestabilidad del sistema económico vigente hasta la guerra actual*.

Tres *condiciones* se estiman indispensables para curar de raíz ese mal:

1. Que el consumo total de bienes y servicios no decaiga a un nivel en el cual aparezca la desocupación;
2. Que el nivel de precios y salarios se mantenga razonablemente estable;
3. Que haya suficiente fluidez o movilidad de obreros entre ocupaciones y localidades.

Suponiendo que las dos últimas condiciones se cumplen de manera

satisfactoria, la desocupación sólo se producirá cuando sobrevenga un consumo insuficiente. En efecto, si se gasta más dinero en bienes y servicios, más dinero se pagará en salarios y sueldos y habrá más obreros ocupados. Un ejemplo notorio ocurre en el consumo de acero para estructuras, consumo que por "simpatía", pudiéramos decir, repercute, primero en la industria del acero y, después, en la de artículos de consumo. Es evidente, por otra parte, que si el gobierno permanece inactivo —confiando en el automatismo reparador— y luego el descenso se inicia, las medidas para contrarrestarlo serán luego, por necesidad, más amplias y costosas. *El gobierno inglés declara hallarse en condiciones para aceptar la responsabilidad de intervenir a tiempo, en el futuro.*

Los distintos *sectores del consumo* total difieren en sus caracteres y tratamiento. Las zonas de consumo vinculadas al mercado nacional, son las siguientes:

a) Gastos de consumo privado (alimentación, vestido, vivienda y atenciones complementarias).

b) Gastos públicos en servicios corrientes (educación, salubridad, comunicaciones, defensa nacional).

c) Gastos de inversión privada (gastos del capital privado, en construcción, maquinaria y otros bienes durables, así como los incrementos de almacén).

d) Gastos de inversión pública.

A estas zonas hay que añadir, como ligada con el mercado exterior, la siguiente:

e) Balanza exterior.

Los *gastos de consumo privado* son poco susceptibles de variación repentina y espontánea en una economía equilibrada: eso significa que si los ingresos privados se mantienen razonablemente estables, no cambiarán de modo fundamental los hábitos de compra. Esa misma estabilidad caracterizará también a los *gastos elementales de consumo público*.

Los *gastos de inversión pública* se han caracterizado, por el contrario, en el pasado, por sus grandes fluctuaciones, que reflejan las crisis de depresión y recuperación de la economía.

Pero donde las oscilaciones han sido, hasta ahora, más amplias e imprevisibles, fue en los *gastos de inversión privada* y en los *movimientos de la balanza exterior*. Digamos, de pasada, subrayando la tesis general de nuestro trabajo, que el gobierno inglés se da perfecta cuenta del régimen de anarquía que caracterizó, hasta la guerra actual, la

iniciativa inversionista de los particulares, y que desde la posguerra se dispone a canalizarla, en lo posible, del mismo modo que trata de elevar a un plano de inteligencia mundial los problemas de comercio exterior, ayudando a *crear en los países compradores de los productos británicos una más alta capacidad de compra*.

Como el aumento logrado en uno de los aludidos sectores difícilmente puede compensar las deficiencias que en otros se registren, no es posible pensar en soluciones locales que, por definición, no serían tales soluciones. Es preciso lograr una solución plena. Para el caso de Inglaterra, las *soluciones* propuestas son las siguientes:

1. Exportar más que antes (ello implica una más alta capacidad de producción nacional y una más alta capacidad de compra en los países compradores, sobre todo en los de economía incipiente, cuyo nivel de bienestar conviene hacer más alto, para bien del mundo).

2. No permitir que quede sin utilizar ninguna porción sana del ahorro privado (esto significa que el gobierno pondrá en juego todos sus recursos, preferentemente los fiscales, para impedir el ahorro estéril y el atesoramiento suicida, así como las aberraciones de una torpe inversión desde el punto de vista nacional).

3. Establecer y acrecer, en lo posible la capacidad de los ciudadanos, en el sector de sus gastos privados.

Hasta hace poco tiempo —se declara en el documento que venimos comentando— estas ideas estaban reducidas al interés de un pequeño grupo de técnicos y a la controversia, muchas veces verbal, de los economistas. Hoy, la concepción de la *economía expansionista* —lo que en Inglaterra, secular paladín del liberalismo, se ha bautizado con el curioso y paradójico mote de *librecambio dirigido*— y los principios que van a gobernar su crecimiento, han sido ya ampliamente aceptados, lo mismo por hombres de negocios que por expertos de la economía científica. El conjunto de esas medidas de política económica nunca fue aplicado en la historia: en este aspecto, los ingleses se consideran, con razón, unos auténticos *pioneros*. Con la experiencia de la guerra, los ingleses sienten, ahora, la osadía de crear un mundo económico más organizado, y la prudencia suficiente para corregir, en plena marcha, los defectos que se aprecien. Porque sería insensato cerrar los ojos a las lecciones de la guerra, e igualmente lo sería demayar por los obstáculos y fracasos parciales. Los *obreros*, por ejemplo, deben reconsiderar sus prácticas de organización y sus procedimientos de lucha hasta garantizar que no hay en ello ningún serio

impedimento para la economía expansionista, ni un peligro para el programa de ocupación plena. Los *patronos*, a su vez, en la zona que quede libre al ejercicio de su capacidad gestora, tienen que buscar un incremento para sus beneficios en una mayor producción, y no en precios más altos. Los *cárteles internacionales* serán, si subsisten, un obstáculo serio, pues nunca guía sus determinaciones el interés público. Por eso el gobierno conocerá y aprobará, en el futuro, los planes a largo plazo que se proponga desarrollar la industria, como titular del sector más importante del ahorro privado.

El informe inglés contiene muy sagaces apreciaciones relativas a la forma como el Estado se propone mantener su acción de presencia en cada uno de los campos de problemas. Por vía de ejemplo vamos a referirnos brevemente a dos de ellos. El primero —semejante a un control termostático— trata de establecer una *variación de las contribuciones semanales derramadas al sistema de seguro social, por patronos y obreros, en función del nivel de empleo*. Las cuotas más elevadas —o sea las normales del plan Beveridge— se abonarán cuando el índice de desempleo sea mínimo; en cambio, descenderán cuando las cifras de desocupación sean más altas.

Así, cuando el porcentaje de desocupación sea relativamente pequeño (de menos del 5%), la contribución obrera (la normal) será de 5 s. 6 d. semanales; la patronal de 4 s. 6 d.: o sea, un total de 10 s. por semana. La tabla se desarrolla en tal forma que cuando el desempleo rebase un límite del 11%, la aportación semanal del obrero será baja, de 3 s., y la del patrono de 2 s., en total de 5 s., o sea, en conjunto, la mitad de la cuota global normal.

Según cálculos realizados, ese esquema de control automático es susceptible de incrementar en un millón de libras la capacidad adquisitiva de los asalariados —efecto muy estimable en épocas en que amenaza el desempleo— y al mismo tiempo procurará una reducción de costos —también por cuantía semanal de un millón de libras— en las empresas, lo cual constituirá, a su vez, un refuerzo para la capacidad competidora de la industria en los mercados mundiales.

El otro ejemplo a que quiero referirme, por ser impresionante, es el de la *cooperación de los organismos administrativos regionales y locales, dependientes del Estado, al establecimiento de un plan nacional*. Toda autoridad administrativa subalterna deberá presentar al poder central sus programas de gastos de capital para los próximos cinco años. Para el primer año, los planes deberán ser establecidos con todo

detalle. Esos programas locales, coordinados por la autoridad central, permitirán que jueguen sin roce alguno los mecanismos centrales. De este modo, el gobierno procede a una revisión de las relaciones entre el Estado y las entidades administrativas subalternas para suprimir de una vez inútiles interferencias y retrasos en la ejecución de los planes.

En el pasado infraestimó la *acción compensadora y correcta del gobierno*, por el secular predominio de la ideología que caracterizaba al empresario individual —anarquizante, diríamos nosotros— y por la idolatría al principio de la autonomía municipal.

Que Inglaterra se haya decidido a renunciar a muchas libertades y a tolerar —quién sabe por cuanto tiempo— amplios y enojosos controles; que ponga su confianza en la aptitud planeadora y realizadora del gobierno, es una prueba de la capacidad británica para llevar a cabo, sin desquiciadoras revoluciones sociales, el profundo cambio de organización económica exigido por el mundo de la posguerra.

Un *cuerpo técnico*, poco numeroso y rigurosamente centralizado, cuidará de dar arquitectura cabal a los numerosos planes parciales. Ese organismo necesitará exacta información cuantitativa acerca de los movimientos económicos corrientes. Existe una gran confianza en que la economía industrial proporcionará, en todo momento, datos correctos, para que la autoridad central pueda asegurar la eficacia de su labor ordenadora.

Se necesitará —ya se está incoando en gran escala— una *vastísima labor estadística*. Para las exigencias de la ocupación plena han de funcionar las siguientes:

a) De empleo y desempleo, por meses, giros y distritos, basados en informes patronales.

b) De ahorros generales, puntualizando los gastos de capital proyectado por entidades administrativas subalternas y, en lo posible, por las industrias privadas.

c) De la producción anual, donde se revele la estructura de los distintos grupos industriales en el año precedente, incluyendo datos sobre valor de la producción, existencias de almacén y mercaderías en proceso.

d) De los movimientos de capital hacia el exterior, y de la balanza de pagos internacionales, en estimaciones anuales y trimestrales.

Existe ya una base muy firme en el *Libro blanco anual sobre ingresos nacionales*, con cuyos datos, perfeccionados por las estadísticas, se

llegarán a establecer los distintos tipos de gastos de capital y la diversas fuentes de ahorro, y a determinar, con una precisión muy deseable, el presupuesto de capital de la nación.

Un envidiable optimismo transpira de toda obra de planeación del gobierno inglés, país empobrecido por la guerra pero fortalecido en la desgracia, rico de tradición y de técnica creadora. Su propósito final es éste: “*mantener un alto y estable nivel de ocupación sin sacrificar los esenciales principios de una sociedad libre*, meta que sólo puede lograrse asegurando del modo más efectivo el uso total de la energía humana y el integral aprovechamiento de los recursos naturales”. La función interventora del Estado en la economía está en marcha, y cuenta con los medios técnicos necesarios para su perfeccionamiento: es general la creencia en una era de prosperidad durante la inmediata posguerra, periodo que se aprovechará para redondear las experiencias interventoras y para crear las defensas necesarias en la lucha contra posible crisis.

A Estados Unidos de Norteamérica llegó más tarde la ola de la preocupación por los problemas de posguerra, y en particular por los de la ocupación plena, pero, como en tantos otros aspectos de su vida cultural, ha sabido compensar muy de sobra ese leve retraso con una mayor claridad y volumen de sus realizaciones.

Como más adelante explicaremos, el gobierno posee ya claras ideas sobre su programa económico, a largo plazo, para la lucha contra la desocupación. Entre tanto, en las tribunas públicas y en los órganos de prensa, hacia los cuales debe dirigirse, más que a los libros mismos, la antena de la atención de los estudiosos, hierve una controversia de la que muy pronto la opinión saldrá cuajada y con clarísima ideas.

Todavía hoy opinan algunos que cuando se desborde la demanda diferida, la inflación de precios —a pesar de la reconocida capacidad técnicas y productora del país— llegará a un nivel de 500%. Otros creen que espera a la nación vecina una venturosa época cuya duración se estima de 10 a 15 años.

En efecto, las cifras de capacidad adquisitiva estancada, que espera el fin de la guerra para desencadenar su batalla, son astronómicas. Los depósitos de que son propietarios los particulares ascienden a 55 000 millones de dólares; los bonos públicos alcanzan una cifra de

160 mil millones de dólares, de los cuales 100 mil millones obran en poder de los bancos, entidades aseguradoras e instituciones públicas.

Pero el problema de un país que produce 200 mil millones de dólares en artículos y servicios no es, ciertamente, la inflación, sino la *preocupación por los mercados exteriores*, aunque en el orden doméstico llegue a registrarse una temporal escasez.

No podemos detenernos, en esta breve conferencia a estudiar las proyecciones exteriores de la actividad inversionista norteamericana. Seguramente adquirirán, como el comercio exterior —fecundado por las nuevas ideas— un volumen considerable, pese a técnicos como el viejo Babson, quien recomienda a los inversionistas que no coloquen su dinero sino en empresas susceptibles de ser visitadas cada día con el tranvía urbano.

Como central se considera el problema de *canalizar y normalizar las inversiones privadas* y, a la vista de la dificultad de lograrlo en el presente sistema económico, se anuncia una fuerte inversión compensadora, realizada por el Estado. Una zona donde el estímulo para la inversión privada se considera más viable es la del ramo de la edificación efectuada por los particulares, con un volumen estimado de 15 a 18 mil millones de dólares anuales.

En forma análoga a como el Estado inglés tiene ya sus planes para la creación de nuevas y vastas áreas industriales en distritos geográficos donde sin la acción del gobierno nunca se hubiera despertado la iniciativa privada, así, también, en Estados Unidos se opera ya siguiendo la idea de que el desarrollo básico necesario para nuevas zonas de industrialización debe ser obra del Estado (saneamiento de terrenos, trazado y sostenimiento de vías de transportes, creación de nuevas ubicidades generadoras de riqueza).

Dos maravillosos ejemplos, la administración del Valle de Tennessee y la del Arkansas, constituyen pruebas irrefutables y ejemplares de la vitalización de la economía por el Estado en el país norteamericano. Y otro tanto ocurre con el programa de renovación y adecentamiento de los núcleos urbanos conforme al plan, recientemente presentado al Congreso, en los programas Thomas y Wagner.

Ello no significa el fin de la empresa privada, sino una oportunidad nueva que se le ofrece para afrontar, con su reconocida experiencia y capacidad creadora, los enormes problemas de la posguerra, con la ayuda marginal del Estado que, desde luego, intervendrá hondamente como la conducta del capitalismo lo haga necesario.

Con vistas a la posguerra se está planeando un sistema de inversiones para un ahorro cuyo monto será de 25 mil a 27 mil millones de dólares anuales, destinados a ensanches urbanos, demolición y reedificación de barrios míseros, transportes, acondicionamiento de valles, proyectos de irrigación, control de inundaciones y reforestación, conservación y mejora de los suelos, electrificación rural, préstamos e inversiones internacionales; en pocas palabras, a la *elevación de la productividad humana*.

Sólo el Estado puede crear y creará la base y el marco para esa recuperación plena de todos los recursos; sólo él posee los poderes suficientes —el fiscal entre ellos— para compensar sin demora las deficiencias parciales o temporales que puedan advertirse.

En esa lucha por la ocupación plena le acompaña la devota colaboración de muchos magnates de la industria. Le asiste la *potencia de la clase trabajadora*, hoy dotada, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, de una *capacidad de sindicalización extraordinaria*. Los trabajadores del acero de Estados Unidos (*United Steel Workers of America*) han planteado a la industria el problema del salario anual garantizado, una especie de contrato colectivo que asegure un salario semanal determinado, durante dos años, a base de un trabajo de 40 horas por semana. La finalidad es —según Morris— acabar con el complejo de “príncipe y mendigo” que caracteriza a esa industria, dar a la gerencia un estímulo para estabilizar la producción y regularizar el empleo, y asegurar a los obreros una capacidad adquisitiva que reanime los demás mercados. Cuenta ese proyecto con la oposición del presidente de la *U. S. Steel* pero, en definitiva, se espera para esta demanda un éxito semejante a los de otros periodos históricos en que, contra la opinión de los jefes de la industria, se obtuvieron triunfos como la jornada de 8 horas, los contratos colectivos, la semana de 40 horas, el subsidio contra el paro y otros no menos importantes.

Pero lo que posee más importancia es que el gobierno ha desencadenado una *campaña para asegurar trabajo a 60 millones de obreros* cuando la guerra acabe. Y esa demanda no es mera palabrería, sino una aspiración que cuenta con la mayoría de la nación, ya que fue una de las plataformas de la reelección de Roosevelt, deseoso de evitar para E. U. el nuevo Dunkerque de 10 millones de obreros parados.

El caso de *Rusia* merecería por sí solo una extensión considerable en nuestro examen. Con razón dice Maurice Dobbs que en los demás países sólo existen unos islotes de intervención estatal en la economía, mientras que la U.R.S.S. representa, en sustancia, *un continente entero y macizo* a ese respecto. En los países capitalistas la coherencia entre las unidades económicas se ha confiado al sistema de mercados competidores y de precios, que tienen por misión establecer una nivelación de utilidades. En la U.R.S.S. no hay más fuentes de renta que los emolumentos del trabajo personal; la industria está regida por jefes y gerentes designados por el Estado; pero, sobre todo, es éste quien adopta las decisiones clave, condicionando el movimiento general de la economía a un plan coordinado y controlado. La ocupación plena se realiza en el sentido de que *el ingreso nacional se destina íntegro, sin residuo, a las atenciones del consumo y a la creación de bienes de capital*, para equipar al máximo la potencialidad productiva de la nación.

Que hayan existido en varios periodos de los planes quinquenales enormes escaseces en bienes de consumo, no tiene otra explicación sino que ese sacrificio permitía la colectivización de la agricultura, la industrialización sólida, la creación de un sistema de comunicaciones y —muy en primer término— la capacitación para la guerra. Según las estadísticas rusas el desempleo no existe. El economista Colin Clark dedicó mucha atención a censurar y discutir las cifras de la estadística soviética. Hoy, los partes de guerra nos ahorran muchas dudas y nos revelan la veracidad de gran número de datos que antes nos parecían sospechosos.

Es notable, en relación con este tema, el atrevido tratamiento que *el problema de las inversiones* ha tenido por parte de los dirigentes soviéticos. El costo de la producción libera, como diferencia en relación con el precio de venta, un beneficio que revierte al Estado como masa de maniobra para sus gastos e inversiones. El procedimiento ha consistido en establecer un *impuesto sobre las ventas* (mejor dicho, sobre el giro mercantil) con tipos diferentes según la necesidad social de la mercadería: ese impuesto es bajísimo en los artículos necesarios, y alcanza un 98% en algunos de lujo.

En un mercado de economía libre —dice el mismo Dobbs— el método de financiar un programa de inversiones o una guerra constituye una pieza sustancial: como la producción sigue al mercado, sólo puede ponerse en movimiento cuando las operaciones financieras han realizado la necesaria transferencia de capacidad adquisitiva. A lo sumo

los países capitalistas han abreviado esa etapa mediante *intervenciones parciales*. Pero en una economía planeada, la producción está sometida a un control directo: y una vez resuelto por el gobierno el problema de la capacidad productiva y de la disponibilidad de medios de producción, la dotación financiera sigue como un corderillo sumiso. En la economía soviética un plan de crédito determina las cifras de crédito y efectivo exigidas por cada unidad, y el banco de Estado suministra y a la vez controla las disposiciones de fondos. En segundo lugar se fijan los precios y se acredita a la industria el volumen de su producción (mediante un minucioso cómputo de costos y amortizaciones); por último, se establecen precios de mayoreo y de menudeo con límites fijos a la utilidad. El mecanismo mediante el cual se ajusta la relación existente entre el precio al detalle y el precio planeado (costo + beneficio normal) es el impuesto sobre el giro mercantil.

Así se explica el escaso volumen de los impuestos directos en el presupuesto soviético de ingresos y, a la vez, la reducida importancia de los empréstitos conforme a ese sistema de *autofinanciación*. En cambio, en un total de 173 mil millones de rublos (para 1940), el impuesto sobre el giro mercantil ascendió a cerca de 106 millones. Invito a los economistas mexicanos a que en el próximo futuro presten una atención grande a ese sistema y a sus posibles repercusiones en los países de economía capitalista.

En resumen, y dejando aparte el caso de México, que merece y va a tener un tratamiento especial podríamos llegar a las *conclusiones* siguientes:

1. Existe una sana tendencia mundial a liquidar, por vez primera, la desocupación obrera como cáncer social.
2. Para lograr ese fin, los estados de tradición capitalista están dispuestos a recibir la sustancial colaboración de la economía privada, pero resueltos también, y técnicamente equipados, para suplir y aun sustituir la iniciativa individual donde ésta falle.
3. Ninguna parcela productiva, material o humana quedará sin ocupación;
4. Ese aprovechamiento integral de aptitudes y posibilidades exige un plan económico nacional, con fuertes conexiones mundiales, y
5. Sólo el cumplimiento de esos requisitos puede satisfacer los anhe-

los de justicia de los trabajadores —en todas las etapas de la producción— y asegurar la paz mundial.

Lo que ese programa exige, ante todo, es una alta moralidad y una técnica elevada, en constante afán de mejoramiento, por parte de los órganos de gobierno. Ellos pueden ser, entre las estadísticas de la experiencia pasada y los planes apuntados al porvenir, unos factores de ponderación y, al mismo tiempo, de continuidad asegurada.

Que los dos ojos de la ciencia económica —según el símil de Myrdal— contemplen un mismo horizonte: el del bienestar mundial.