

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

CATEDRA DE POLITICA ECONOMICA DE LA EMPRESA

PROF. DR. SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA

Working Papers nº 11

Autor: Prof. Dr. E. Dürr

Título : Las diferentes concepciones de Política Económica en la Comunidad Económica Europea

Junio 1977





Cátedra de Política Económica de la Empresa
Universidad Complutense
Campus de Alcalá
Alcalá de Henares
Madrid

Working Papers nº 11

Autor: Prof. Dr. E. Dürr

Título: Las diferentes concep-
ciones de Política Econó-
mica en la Comunidad
Económica Europea
Junio 1977

Working Papers nº 11

Autor: Prof. Dr. E. Dürr

Título: Las diferentes concepciones de Política
Económica en la Comunidad Económica
Europea
Junio 1977



(C)

Dr. Santiago García Echevarría
Se prohíbe la reproducción total o parcial por
cualquier método del contenido de este trabajo
sin previa autorización escrita. Se trata de
trabajos de investigación internos de la cátedra



Las diferentes concepciones de Política
Económica en la Comunidad Económica Europea

Prof. Dr. Ernst Dürer
Catedrático de la Universidad
de Nuremberg

1. Fundamentación teórica

Conviene distinguir el orden económico del sistema jurídico de propiedad. Mientras el orden económico significa el sistema de decisión y coordinación de una economía, el sistema jurídico nos dice si se admite la propiedad privada de los medios de producción en un sistema económico o si sólo existe propiedad estatal. Walter Eucken consideró como sistemas económicos puros (utilizando el concepto de "orden económico" al referirse a la organización concreta de una economía) la economía de cambio (economía de mercado) y la economía centralmente dirigida (economía centralmente administrada). Una economía en la que predomine la propiedad privada de los medios de producción, se considera capitalista y cuando lo dominante es la propiedad estatal tenemos la economía socialista. Es verdad que, por lo general, la economía capitalista se organiza según el mercado y la socialista tiende a la dirección centralizada; sin embargo, en la historia de la economía se pueden encontrar otras combinaciones de orden económico y de orden jurídico de la propiedad: en la Alemania nacional-socialista había propiedad privada de los medios de producción y, sin embargo, desde mediados de la década de los treinta fué aumentando la dirección centralizada y la economía de guerra del Reich alemán de 1939 a 1945 puede considerarse como una economía centralmente administrada en su totalidad, pues incluso fueron suprimidos la libertad de consumo y en algunos sectores (v. gr. en el de la vivienda) hasta la libertad de intercambio. Por otra parte, hay países socialistas en los que la coordinación en algunos sectores no se realiza por una planificación central, sino mediante el mercado (por ejemplo, en Yugoslavia y en Hungría).

Lo mismo se tiene en la distinción fundamental entre economía de mercado y economía centralmente administrada que la que existe entre las distintas formas de economía de mercado, lo que se pueden explicar por los siguientes criterios: 1. ¿quién planifica? (responsable de la planificación); 2. ¿qué es lo que se planifica? (área o contenido de la planificación); 3. ¿cómo se coordinan los planes? (coordinación de la planificación). Como en la Comunidad Económica Europea

no existe ninguna economía centralmente administrada estos criterios nos servirán para distinguir las distintas formas de economía de mercado.

1. La economía de mercado libre (o liberal)

En la economía de mercado liberal las Empresas hacen los planes de producción e inversiones y los hogares los de consumo. La coordinación de los planes se realiza mediante el mercado. Como las macromagnitudes globales de ahorro e inversión (entendidas como magnitudes ex ante, es decir, como planes de ahorro e inversión) no pueden ser coordinadas por el mercado, una economía de mercado libre es inestable si no existe alguna planificación estatal: la inflación y la depresión son las consecuencias de la falta de coordinación de los planes de ahorro e inversión. Pero como la política monetaria es apropiada para coordinar los planes de inversión y ahorro, ya en el viejo liberalismo del siglo pasado, se planificó centralizadamente el volumen de dinero, de acuerdo con los argumentos de la Currency-Escuela, mediante el Banco Central que tenía que orientar su política monetaria según los principios de la cobertura. De esta manera se podía asegurar el equilibrio de la balanza de pagos con tipos de cambio fijos. En cierta manera la política monetaria actuaba de modo anticíclico en los tiempos del sistema oro en cuanto que, por lo general, la alta coyuntura suponía disminución de las reservas de oro (por la salida de oro hacia el extranjero, sobre todo en los países con circulación de monedas de oro en el interior) y la depresión, con aumento de tales reservas (por la entrada de flujos de oro procedentes del extranjero y la disminución de la circulación de monedas de oro). Como los Bancos Centrales tenían que orientarse en su política monetaria según los principios de la cobertura, practicaban una política restrictiva en la alta coyuntura y expansiva en la depresión.

2. La economía social de mercado

Manteniendo la competencia de las Empresas para planificar la producción y las inversiones y la de los hogares para el consumo, el Estado (incluyendo el Banco Central) al practicar una política de coyuntura orienta su política monetaria, fiscal y del comercio exterior expresamente a la consecución de los objetivos de la estabilidad de precios, pleno empleo y equilibrio en la balanza de pagos. En contraposición a la economía de mercado con el sistema oro, la política anticíclica no posee únicamente un efecto colateral deseado (e insuficiente) de la política del Banco Central según las prescripciones de la cobertura. Además, el Estado aplica instrumentos de política económica a la realización de objetivos sociales. La capacidad funcional del mecanismo de mercado se garantiza por la política de defensa de la competencia. Pero para que las intervencio-

nes de la política económica del Estado no perturben el mecanismo del mercado o incluso lo eliminen todas las medidas que se tomen han de ser conformes con el mercado. Esta organización económica corresponde al programa de la Economía Social de Mercado.

3. La Economía de Mercado con dirección sectorial de las inversiones

En la economía de mercado con dirección sectorial de las inversiones el Estado interviene además en la actividad inversora de algunas o de todas las ramas de actividad económica. Esta dirección de las inversiones puede realizarse de un modo esporádico sin una concepción global de la economía o según un plan sobre la deseable estructura de la producción. En la programación macroeconómica el Estado parte del supuesto de que el mercado no es capaz de dirigir las inversiones de manera que se garantice que en el futuro se satisfará la estructura de demanda. El Estado hace pronósticos sobre la futura estructura que tendrá la demanda cuando se haya conseguido un determinado objetivo de crecimiento macroeconómico. Con ayuda de coeficientes input-output y de los coeficientes de capital de las distintas ramas de producción o con estimaciones más simples en las que participan también las Empresas afectadas, se calcula la distribución de las inversiones en los diversos sectores para conocer cual deberá ser la capacidad de producción que satisfaga la demanda futura.

Como en la programación macroeconómica, lo mismo las Empresas que el Estado, hacen planes de inversión, se plantea un problema de coordinación sobre si la suma de los planes de inversión de las Empresas de un sector no coinciden con los objetivos de inversión del Estado en ese sector. En este caso frecuente puede el Estado intentar convencer a las Empresas en una acción concertada a modificar sus planes de inversión. El Estado puede hacer más convincentes sus pronósticos dirigiendo las inversiones con medidas indirectas o directas. Como medidas indirectas puede considerarse la política crediticia y financiera (diferenciación según sectores de las condiciones de crédito, bonificaciones tributarias y subvenciones). Las medidas directas de dirección de inversiones consistirían en exigir la aprobación previa del Estado de las inversiones a realizar. Con estas medidas directas se impide que las Empresas puedan decidir en el área de inversiones de manera que prácticamente no se puede hablar de una economía de mercado. Imponer las inversiones que se han de hacer es difícil de conseguir en una economía con propiedad privada de los medios de producción puesto que entonces el Estado debería asumir también el riesgo de las inversiones fallidas. Es verdad que el Estado puede intentar crear competencia aún con programación macroeconómica; sin embargo existe el riesgo de que surjan conflictos entre la competencia y una dirección sectorial de inversiones:

- a) Con la dirección sectorial de inversiones se crea una transparencia de mercado que en mercados oligopolísticos lleva a un comportamiento que reduce la competencia. Los objetivos estatales sobre los sectores o sus pronósticos sustituyen los sistemas de información de las estadísticas del mercado que sirven de base a los oligopolistas para poder maximizar colectivamente sus beneficios. "Hoy no hay ninguna duda de que las desviaciones que se realizan cuando hay una rigurosa política anticartel sólo son posibles en la callada disciplina de los grupos cuando se da un suficiente grado de transparencia de mercado" (1).
- b) Cuando las Empresas colaboran, como en Francia, en la elaboración de planes de los sectores económicos y el Estado intenta coordinar ex ante los planes parciales de manera que se consiga para cada sector el volumen de inversiones y producción que se desea, no queda lugar para la competencia que precisamente supone una coordinación ex post de los planes singulares: desaparece la lucha por la participación en el mercado, que es la esencia de la competencia dinámica puesto que los planes singulares no se han de realizar en un enfrentamiento entre sí, sino en colaboración. Con la coordinación de los planes singulares mediante la negociación se determinan simultáneamente las participaciones en el mercado. Sólo se darán modificaciones posteriores en las participaciones en el mercado si las Empresas modifican después los planes que han servido de base a la planificación sectorial o si la demanda centralmente prevista o planeada en relación con los productos de determinado sector resulta diferente de la que se da en la realidad. "Como una disminución de la presión de la competencia debilita de ordinario los estímulos de rendimiento, los objetivos indicativos de los sectores se quedan posiblemente por debajo de los resultados reales de los planes singulares independientes, propios de la competencia, lo cual supone una disminución del bienestar frente a la economía de la competencia" (2). En Francia parece que se han suavizado los efectos de la planificación sectorial contra la competencia gracias a que las Empresas no han respetado los planes de la planificación de su rama (3).
- c) En el trabajo en común de las Comisiones francesas de modernización surgen impulsos y oportunidades para formar cárteles de inversiones, de cuotas de participación en el mercado, de distribución por zonas y de precios. En los sectores en los que el período de redacción de la oferta y de maduración de las inversiones es muy largo, las mismas Empresas armonizan los planes de producción e inversión con autorización del Estado, porque se desconfía que el mecanismo de mercado sea capaz de lograrlo "y esto precisamente en la fase de elaboración del plan. Se podría

hablar, por tanto, de un sistema de cárteles regulados estatalmente, ya que no falta el influjo directo del Estado" (4). "El Comisario del Plan ha intentado disipar estos temores. Su argumentación de que la negociación entre las Firmas se daría aunque no hubiera Plan y que en este caso es preferible que se realicen en el contexto del desarrollo económico y vigilados por las autoridades de la planificación es irrelevante si ocurre que el sistema de planificación lleva a la formación de cárteles que no se habrían formado de otra forma" (5).

- d) La estrecha colaboración entre Estado y Empresas en la elaboración de los Planes sectoriales es tanto más fácil cuanto menor es el número de Empresas de un sector; la planificación económica concertada es en cambio más difícil si el Estado se encuentra frente a una multitud de Empresas pequeñas y medianas. "Como colaboradoras del Estado y sujetos de un dirigismo económico a nivel sectorial sólo son apropiadas grandes Empresas y Asociaciones empresariales que pueden favorecer de un modo decisivo con su comportamiento la realización del plan en cada uno de los sectores económicos" (6). De aquí se deduce que el Estado fomente la concentración. "El criterio de la permisibilidad jurídica de un acuerdo restrictivo de la competencia no será ya atender a su influjo en la formación de los precios, sino a su coherencia con el "Plan" (7).
- e) Los estrechos contactos entre Gobierno y Empresas y la pluralidad de métodos con los que el Gobierno intenta mover las Empresas a un comportamiento conforme con el Plan llevan a que las Empresas no quieran exponerse al riesgo del mercado y prefieren entenderse con los Ministerios. Las Empresas no quieren ya afrontar solas la responsabilidad de sus decisiones y buscan la decisión colectiva. El espíritu de la competencia se ha perdido e incluso llega a ser considerado casi como inmoral "y se tiende más y más a una mentalidad que lleva a los almuerzos de trabajo con algún Ministerio y con la competencia como medio de entenderse mejor" (8).

II. Sistemas de orden económico que existen en la Comunidad Económica Europea

1. Responsables de la Planificación, sectores y coordinación de los Planes

No existe en la Comunidad Económica Europea una economía liberal de mercado en el sentido de que no haya una política económica estatal o de que esta reduzca sus competencias al Banco Central. Todos los estados de la CEE practican una política económica.

La Economía Social de Mercado, con sus características específicas (organización de la competencia, política coyuntural y social, conformidad con el mercado) solamente se realiza de un modo importante en la República Federal Alemana. La República Federal Alemana es uno de los pocos países en los que no ha existido ninguna planificación del proceso de desarrollo limitándose solamente a crear condiciones favorables, lo cual ha sido calificado por Shonfield (9) como ideología de mercado.

Francia es el clásico país de la programación macroeconómica dentro de la CEE, al menos desde final de la segunda guerra mundial hasta la mitad de la década de los sesenta. Es verdad que los objetivos de producción e inversión para cada sector tienen primariamente el carácter de pronósticos que se elaboran en colaboración con cada uno de los sectores y en base a la tasa de crecimiento deseable, pero el Estado francés dispone de una multitud de posibilidades jurídicas para inducir indirectamente un comportamiento conforme al "Plan" a las Empresas, especialmente en las áreas de la política crediticia y del mercado de capitales, de la política fiscal, mediante los pedidos públicos y también por los acuerdos individuales con Empresas particulares (quasi-contratos, por ejemplo, con la industria del acero en 1966 y con la de informática en 1970) (10).

A pesar de la aplicación de instrumentos de dirección sectorial sólo por casualidad se alcanzaron los objetivos sectoriales en los distintos sectores. Podemos encontrar además sectores en los que el crecimiento de la producción fué más del doble de lo que se había previsto en el Plan y otros en los que apenas se llegó a una cuarta parte del objetivo planeado (11).

Tampoco macroeconómicamente ha tenido la planificación francesa un éxito que corresponda a su coste. En los años de una planificación sectorial muy intensiva, es decir, durante la duración de los cuatro primeros planes, con una tasa media del 5% del crecimiento del producto social bruto, Francia no ha superado de un modo notable a los países de la OCDE que llegaron a un 4.5%, mientras la República Federal de Alemania consiguió 6.9%. La tasa de inflación en este periodo fué en Francia de un promedio anual de 5.7% bastante más alta que la de Alemania con un 3.2% e incluso que la media de todos los países de la OCDE con 4.4%. La distribución de la Renta, según estadísticas de la ONU, es peor en Francia que en la República Federal de Alemania: en 1956 el 40% de los niveles más bajos de perceptores de renta participaron solamente en el 11.6% de la Renta nacional frente al 13.5% en la República Federal de Alemania. En este último país mejoró la distribución de la renta aumentando la participación del 40% de los niveles más bajos de población hasta un 15.4% de la Renta nacional en 1964. En cambio empeoró la distribución en Francia al reducirse la participación de ese 40% al 9.5% (12).

Este éxito reducido de la planificación francesa no es, por lo demás, extraño, puesto que se ha comprobado que carece de base sólida la programación macroeconómica. Se partía del supuesto de que existe una relación constante, o al menos previsible, entre la inversión y la producción, así como entre input y output y de que se podían hacer pronósticos sobre la distribución de la demanda total en relación con cada uno de los bienes. Las teorías de crecimiento, producción y demanda que sirven de base a ese supuesto no han podido ser conformadas con test empíricos que también se han hecho fuera de Francia, mientras se ha demostrado consistente la fundamentación teórica de la economía social de mercado: un fuerte crecimiento económico con la correspondiente participación de los perceptores de rentas más bajas no es el resultado de una dirección de las inversiones por parte del Estado, sino de una competencia intensa, la cual favorece también la competencia en el sector exterior, de una buena política coyuntural (es decir freno anticipado del boom y rápida reacción frente a una inflación de demanda) y de la seguridad de las posibilidades de desarrollo de empresarios dinámicos (13).

A pesar del poco éxito de la planificación francesa en relación con la economía social de mercado se sigue prefiriendo en Francia actualmente la dirección sectorial de las inversiones (14). Además, el sistema económico francés tiene más fuerza de atracción que el de la República Federal de Alemania. No sólo España ha adoptado, después de unos intentos y más bien programáticos de economía social de mercado desde 1959 hasta mediados de la década de los sesenta (con los éxitos correspondientes), partes importantes de la planificación francesa incluyendo la planificación concertada de las inversiones. También Gran Bretaña en los años sesenta intentó elevar su bajo crecimiento para cada sector. La influencia de la planificación francesa es indiscutible. En 1963 fué elaborado un primer plan quinquenal con efectos retroactivos desde 1961 en el que se previó un aumento anual medio del 4% para el período 1961-1966. En colaboración con la industria se extendieron los efectos esperados del crecimiento macroeconómico que se pretendía a 17 ramas de producción industrial. La planificación era puramente indicativa; se esperaba que al ofrecer a los empresarios una mayor seguridad como consecuencia de los pronósticos sobre la futura evolución de la demanda se animarían (16) a las correspondientes inversiones.

El primer plan resultó, sin embargo, un fracaso. En vez del objetivo establecido de un 4% de crecimiento anual del producto social las realizaciones se quedaron por debajo del 3%. En los sectores industriales las desviaciones respecto del plan fueron también muy altas, (17).



A pesar de las fuertes divergencias entre plan y realidad se hizo público antes de que terminara el período del primer plan otro segundo plan en septiembre de 1965 "The National Plan" (18). En el prólogo se afirmaba que el plan suponía un importante progreso en la política económica de la Gran Bretaña y obligaba por vez primera al Gobierno a intervenir (19). De nuevo retrociendo hasta 1964 se fijó un crecimiento hasta 1970 del 25% que supone un incremento anual medio del 3.8%. Las exigencias respecto a los sectores de esta tasa de crecimiento global se extendieron esta vez, al contrario de lo que ocurrió en el primer plan, a casi todas las ramas de actividad.

Pasado un año empezaron a desviarse siempre más y más los datos del plan y la realidad. En el período de duración del segundo plan el incremento anual medio del producto social bruto en términos reales fué de un 2.4% frente al objetivo del 3.8% (20). En febrero de 1968 se publicó un tercer plan "The Task Ahead" que se limitó a dar datos sobre los gastos estatales y las inversiones en los sectores nacionalizados y en vez de un único objetivo de crecimiento se establecieron varias alternativas posibles. No se hicieron pronósticos ni se fijaron objetivos para los sectores de la economía privada (21).

También los restantes países de la OCDE han tenido al menos eventualmente una dirección de inversiones sectorial porque se sentían más o menos escépticos (22) sobre la capacidad del mercado para coordinar no sólo la producción sino también las inversiones. En 1952 el Ministro de Comercio de Noruega, Brofoss afirmaba: "Es necesario que se empleen los recursos escasos para aquellas inversiones que de una manera más rápida contribuyan a aumentar la producción. El Gobierno era de la opinión que para conseguir este objetivo no se podían confiar estas inversiones al mecanismo del mercado" (23).

A pesar de toda la programación macroeconómica no se ha realizado de un modo tan amplio como en Francia en ningún otro país de la Comunidad Económica Europea pero incluso en Francia desde el quinto Plan se ha ido suavizando la dirección sectorial de un modo creciente (24). Por esto no se puede considerar la dirección de inversiones por parte del Estado o la dirección de las magnitudes macroeconómicas globales como una respuesta adecuada para diferenciar los sistemas económicos de los países de la CEE.

2. El principio de la conformidad con el mercado de las medidas de política económica

Las diferencias de los sistemas económicos de los países de la CEE se manifiestan continuamente en la manera de reconocer y practicar el principio fundamental de la conformidad con el mercado en las medidas de política económica. La elaboración del concepto de la conformidad con el mercado se debe a la investigación de los economistas alemanes. Basándose en la teoría del intervencionismo estatal acumulativo

han desarrollado este principio von Mises (25) y sobre todo Röpke y Müller-Armack (26), afirmando que el Estado no debe interferir el mecanismo de precios en funcionamiento porque tal intervención impediría la función del precio de equilibrar, alertar y dirigir y tendría que ser sustituida por un dirigismo estatal directo. Desde la reforma monetaria de 1948 fué reconocido este principio por la política económica de la República Federal de Alemania y ampliamente observado. La reforma monetaria fué acompañada de una liberación casi completa de los precios que hasta entonces estaban congelados y en los sectores en los que el Estado impuso un límite que no se podía superar, como en las industrias de materias primas, en el mercado de capitales y en las viviendas, se fué liberalizando sucesivamente la limitación de los precios. Únicamente en la agricultura y en el sector de transportes se establecieron precios mínimos, fundamentalmente por razones políticas, con lo que se tuvo que terminar en un dirigismo en forma de compras estatales de excedentes agrarios, intervención en las importaciones de la libertad de concurrencia.

En los años cincuenta tuvo que imponerse el principio de la conformidad con el mercado en la política económica de la República Federal de Alemania frente a la oposición que exigía, sobre todo en el boom de Corea, una congelación de precios por parte del Estado, mientras combatía el Banco Central, con medidas conformes con el mercado la subida de precios con buenos resultados. Todavía en 1954 escribía Karl Schiller siendo uno de los expertos más sobresalientes del SPD: "El criterio neoliberal de la "conformidad con el mercado" se ha tomado del modelo de equilibrio en competencia perfecta y sólo tiene vigencia en este modelo.... Los instrumentos de planificación de la economía centralmente administrada sólo aparecen como no conformes y rechazables si se miden con la pauta de la competencia perfecta" (27). Si el criterio de la conformidad con el mercado sólo tuviera vigencia efectivamente para la forma de mercado de la competencia perfecta, sería prácticamente inútil. Las experiencias de las consecuencias de las intervenciones estatales en los precios muestran, sin embargo, que este criterio vale también para las demás formas de mercado que existen en la realidad. Los países fuera de la República Federal de Alemania en los que el principio de la conformidad con el mercado no se ha tenido en cuenta, ni en la teoría ni en la política económica, ofrecen un rico caudal de experiencias (28). En Gran Bretaña se mantuvieron congelados los precios de los productos más importantes para el consumo hasta 1952 y esto llevó a que estos productos, entre otros, la mantequilla, tuviesen que ser racionados y eso precisamente en un tiempo en que se podían comprar libremente y sin limitación de cantidad en la vencida Alemania. Cuando en la primera crisis del canal de Suez en 1956 se redujo la oferta de petróleo, la República Federal permitió que subiera su precio mientras Francia y otros países occidentales congelaron el precio de la gasolina. El resultado fué que en la República Federal Alemana se podía comprar gasolina libremente a unos

pfennings más cara mientras, en los países con precios congelados pronto se tuvo que racionar. Las expectativas de un racionamiento llevaron en esos países a compras de acaparamiento, aumentó, por tanto, la demanda y se redujo la oferta, porque los productores prefirieron cambiar el rumbo de los petroleros que tenían en alta mar y dirigirlos a los puertos alemanes donde recibirían un precio más alto que en los países con los precios congelados.

En los años sesenta volvieron a ser actuales las intervenciones estatales en los precios por razón de la política de rentas que empezó a tener vigencia por aquel entonces. Los keynesianos desenterraron su vieja aversión a la política monetaria restrictiva y propusieron como nuevo instrumento para combatir la inflación el dirigismo estatal de los diferentes tipos de renta. La renta nacional y, por tanto, la demanda global, no debía acomodarse indirectamente con la política monetaria y financiera a las capacidades de producción, sino directamente con la regulación estatal de salarios y beneficios. Como los beneficios, por ser rentas residuales, no pueden ser fijados por el Estado no había otra solución que, por razones de simetría social, acompañar la congelación de salarios con la de precios. Para evitar un racionamiento total había que estar permitiendo continuamente nuevas subidas de precios. Los países que según un informe de la OCDE (29) se habían distinguido por practicar desde hacia largo tiempo una política de rentas con la regulación estatal de los salarios y controles de precios, como Noruega, Países Bajos, Francia, Austria y Dinamarca tuvieron, sin embargo, en el período 1950-65, tasas de inflación notablemente superiores a las de la República Federal que trató de combatir la inflación con medidas conformes con el mercado. En 1963 la política de rentas se intensificó notablemente en Noruega, Países Bajos, Francia y Dinamarca para frenar la inflación. "En Noruega se juzgó que esta política tuvo un gran éxito" (30) aunque las estadísticas no hablan a favor de la política de rentas como medio de combatir la inflación:

Modificaciones del índice de precios de los
bienes de consumo en porcentajes, 1963-65

Noruega	+ 9,7
Países Bajos	+10,6
Francia	+ 5,8
Dinamarca	+11,4

comparando con

República Federal de Alemania	+ 5,8
----------------------------------	-------

Fuente: Anuario Estadístico de la República Federal de Alemania
1966 pág. 130⁺

También los más recientes programas de estabilización fuera de la República Federal, sobre todo en Francia y Dinamarca, utilizan la congelación de precios y los controles como medio para combatir la inflación, sin que prevean una limitación de la expansión de la cantidad de dinero o la practiquen. De nuevo nos encontramos con la referencia a algunos economistas que se considera han aportado algo a esta problemática. La creencia en una curva de Phillips constante, es decir, el inevitable conflicto entre los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios cuando se toman medidas que restringen la demanda, lleva a que o se deje libre el terreno a la inflación o a que se combata interviniendo directamente en salarios y precios. Las más recientes investigaciones han demostrado, sin embargo, que las curvas de Phillips no son estables, sino que se desvían hacia la derecha cuando hay una expansión inflacionista de la demanda: el mantenimiento de la propensión a una demanda inflacionista sólo puede reducir el paro de un modo eventual, porque los Sindicatos incorporan las expectativas de inflación a sus exigencias salariales con lo que se pierde el efecto sobre la ocupación del aumento de la demanda.

La renuncia a una política monetaria restrictiva como medio de combatir la inflación aparece en las elevadas tasas de crecimiento del volumen monetario (dinero + quasidiner) en Francia, Italia y Gran Bretaña y va unida a las correspondientes elevadas tasas de inflación.

	Tasa media anual del aumento de la cantidad de dinero 1969-1973	Tasa media anual del aumento del índice del coste de vida 1970-1974
República Federal de Alemania	13,3%	6,2%
Francia	16,7%	8,1%
Italia	19 %	10 %
Gran Bretaña	19,2%	10,4%

Fuentes: International Monetary Fund (editor), International Financial Statistics, vol. XXVII, n° 12, diciembre 1974.- Anuario Estadístico de la República Federal de Alemania, 1976. Stuttgart-Mainz, p. 676

La aceleración de la inflación en Gran Bretaña hasta un 24% en el segundo trimestre de 1975 en relación al mismo trimestre del año anterior no fué acompañada de una disminución, sino de un aumento de la proporción de parados

del 2.5% en el segundo trimestre de 1974 al 3.8% en el mismo trimestre de 1975 (31)

3. La existencia simultánea de diferentes sistemas económicos en la Comunidad Económica Europea

- a) La República Federal de Alemania está rodeada en la CEE de países con intervencionismo e inflacionismo, así como de países en parte con una dirección sectorial de las inversiones. ¿Que consecuencias tiene esta existencia simultánea de economía social de mercado y de intervencionismos en la CEE?

La economía de mercado que no tiene una dirección sectorial de inversiones puede acomodarse con flexibilidad a los cambios en las condiciones del comercio internacional mejor que las economías planificadas que necesitan para los pronósticos centrales sobre los sectores condiciones rígidas de oferta y demanda o condiciones rígidas de oferta y demanda o condiciones de oferta y demanda que puedan ser dirigidas por la política económica del propio país. Ciertamente es posible una dirección de las importaciones y de su estructura mediante una política de aranceles, pero esto no cabe dentro del Mercado Común. Las condiciones de exportación para cada sector sólo pueden ser influidas, aunque no hubiera integración internacional, dentro de unos límites muy estrechos para la política económica del país en cuestión.

En el lugar de los pronósticos centralizados y sus programas, están en la economía social de mercado los pronósticos de cada empresario sobre sus posibilidades de compras y ventas. Ciertamente no es posible aquí ningún error por parte de instancias centrales, porque los pronósticos dependen de las estimaciones individuales, del deseo de arriesgarse y de la capacidad de innovación de los Empresarios; pero a pesar de esto es mayor el riesgo en la actividad empresarial en los países extranjeros con intervencionalismo. Las medidas conformes con el mercado necesitan de un cierto tiempo para llegar a ejercer sus efectos. Una Empresa puede decidirse a combatir la inflación en el extranjero con medidas conformes con el mercado y prepararse a unas exportaciones más difíciles y a una intensificación de la competencia por las importaciones. En cambio, las medidas inconformes con el mercado se imponen de golpe y no pueden ser afrontadas con modificaciones en los precios. El mejor ejemplo de estas medidas inconformes con el mercado que ejercen su acción de golpe y no con esfuerzos de racionalización, son las limitaciones a la importación y los controles de divisas.

En la CEE no están del todo desterradas. También están expuestas a riesgos imprevisibles las inversiones directas en países con intervencionismo, porque pueden caer de repente entre las tenazas de costes crecientes y precios congelados. Además se puede impedir la transferencia de beneficios por intervenciones estatales en los movimientos internacionales de capital.

- b) La realización de una Unión Monetaria Europea está todavía muy lejos de poder conseguirse en tanto haya países de la CEE que o dejan paso libre a la inflación o no dan importancia a la política monetaria en sus programas de estabilización. En una Unión Monetaria Europea se ha de asegurar la estabilidad del nivel de precios, primeramente, mediante la política monetaria de un Banco Central Europeo. La política económica de los Estados de la CEE tendría entonces que preocuparse de evitar los conflictos entre una política monetaria favorable a la estabilidad y otros objetivos de la política económica y social.
- c) La diferente valoración del mecanismo de mercado en los países de la Comunidad Económica Europea lleva a que resulte difícil que en las Conferencias Internacionales en las que se tocan temas relacionados con los sistemas económicos la CEE pueda presentar una acción uniforme. Ocurre así que los representantes de la República Federal de Alemania se quedan solos en su lucha por mantener la economía de mercado en el comercio internacional porque no les apoyan los representantes de los otros países de la Comunidad. Se puede comprobar una creciente aceptación por parte del resto de los países de la CEE de las propuestas en favor de una economía planificada hecha por los países en vías de desarrollo.

En las Comisiones Internacionales de expertos, los especialistas enviados por la República Federal de Alemania, tampoco encuentran el apoyo de los expertos de los otros países de la CEE cuando se plantean cuestiones sobre el sistema de economía de mercado. El llamado informe RIO, por ejemplo, en el que ha tenido una importante participación Jan Tinbergen, propone que se transforme la UNCTAD en una Organización amplia de Comercio Internacional y Desarrollo con la finalidad de regular los precios de las exportaciones principales de los países del Tercer Mundo de forma que se mejoren las relaciones de comercio. El representante alemán Helmut Hesse se vió obligado a expresar su opinión contraria en un voto de minoría muy denso cuya esencia en lo referente a la política de sistemas se resume en la frase: "no puedo dar mi conformidad a una importante sustitución de las fuerzas del mercado por

un sistema global de planificación y Management" (33).

III. Tendencias de la CEE en cuanto a la política de sistemas económicos

1. Contenido del Tratado de Roma

Con las prescripciones sobre la libre circulación del comercio, servicios y capital, sobre la libertad para instalarse y para elegir el puesto de trabajo y con la garantía de una libre competencia en cuanto las restricciones de la competencia afectarán a más de un miembro, el Tratado de Roma ha hecho una importante aportación para crear una economía de mercado europea. La política regional europea será dirigida principalmente por el Banco Europeo de Inversiones cuya política de créditos puede ser considerada conforme con el mercado. La ordenación del mercado agrario en la CEE no es, sin embargo, conforme con el mercado, como ocurre con la política agraria en la mayor parte de los países industriales. La renta de la población agraria no se sostiene con subvenciones conformes con el mercado, sino mediante la fijación de precios, medida inconforme que lleva a excedentes agrarios que tiene que comprar el Estado.

2. El Panorama de Acción de la Comisión de la CEE en 1962

El 24 de Octubre de 1962 la Comisión de la CEE al publicar un Programa de Acción para los próximos cuatro años ha planteado la discusión sobre la Planificación estatal de la Economía. El sistema económico para la CEE sugerido por la Comisión corresponde a la Programación macroeconómica porque el Programa establece un desarrollo deseado y posible del Producto nacional y de sus componentes. Como para la realización del Programa tendrían que introducir todos los Estados miembros una dirección sectorial de las inversiones, el Gobierno Federal de aquel entonces se opuso enérgicamente a la propuesta de la Comisión. La Comisión suavizó su propuesta transformándola en un Programa para la Política económica a medio plazo.

3. La Política económica a medio plazo

La Política económica a medio plazo se concibe como una coordinación de la Política Económica de los Países de la CEE. En cuanto esto significa tratar de unificar los objetivos más importantes de la política coyuntural, esta Política Económica a medio plazo podía llevar plenamente a asegurar el sistema de economía de mercado por la política de coyuntura.

El I Programa de una Política Económica a medio plazo (1966-1970) contiene, junto a proyecciones cuantitativas, propuestas para mejorar el sistema de economía de mercado (garantizar la flexibilidad de los factores de producción y de la capacidad de adaptación de la economía sobre las que pretendan más bien mantener situaciones anteriores) recomendaciones cualitativas para mejorar la política financiera. Las propuestas para perfeccionar la política de rentas son, por lo demás, problemáticas desde el punto de vista de organización económica porque llevan a menospreciar la lucha contra la inflación con la política monetaria. Consiguientemente el Primer Programa dedicó a la política monetaria mucho menos espacio que a la política de rentas.

El II Programa de la Política Económica a medio plazo se limitó a propuestas de política estructural que son relativamente neutrales desde el punto de vista de la organización de la economía.

El III Programa (1970-1975) dió criterios cuantitativos para que cada país coordinara su política económica. A cada país se le señaló incluso con decimales la cuota de inflación y la tasa de crecimiento del Producto social que debía pretender conseguir. Prescindiendo de lo poco fundada teóricamente que resulta la cuantificación de los objetivos y, por tanto, de su falta de sentido (ningún economista o responsable de la política económica puede precisar las medidas que conducirán a esas tasas de inflación y crecimiento), se puede interpretar este fijar una tasa de inflación moderada como la tendencia de querer conseguir dentro de la CEE una relativa estabilidad de precios de forma que se logre más fácilmente el equilibrio de la Balanza de Pagos, lo cual es una política conforme con el mercado, haciéndose así innecesarias las intervenciones del Estado mediante medidas de política de competencia, dar preferencia a las intervenciones de adaptación sobre los precios que serían no conformes con el mercado. Comparando con la tasa real de inflación del período del III Programa hay que admitir que el resultado ha sido un fracaso total. Los datos cuantitativos sobre objetivos de crecimiento aparte de que no se han realizado son discutibles desde el punto de vista de la política de orden económico, porque la mayor parte de los Estados y de los economistas que se fían de los modelos económicos se inclinan demasiado fácilmente a pretender conseguir esos objetivos cuantitativos de crecimiento mediante programaciones que en los modelos de crecimiento resultan fáciles, pero en la realidad son inalcanzables. El que los autores del III Programa propendían a alcanzar los objetivos de crecimiento cuantificados mediante una Programación macroeconómica aparece claro en la siguiente advertencia del grupo de expertos de la Política Económica a medio plazo: "Por la gran prioridad de los restantes problemas enumerados en este párrafo no era posible a nivel de Comunidad avanzar en el terreno de las proyecciones sectoriales que pueden ser

incluidas sistemáticamente en el marco de las proyecciones globales" (34).

El IV Programa propone como objetivos cuantificados para la CEE: conseguir el pleno empleo para 1980, crecimiento del producto social real a un promedio de 4'5 a 5% por año, reducir la tasa de inflación en todos los países miembros al 4 ó 5%. Nuevamente se pregunta uno porqué se establecen objetivos cuantitativos de crecimiento que pueden tener consecuencias rechazables por la política de orden económico. Para conseguir el pleno empleo se proponen políticas de desarrollo, de rentas y de mercado de trabajo. No aparece claro si la política de desarrollo ha de consistir en crear y asegurar las condiciones de la competencia o en una dirección sectorial de las inversiones. Para restablecer la estabilidad se propone reducir la lucha laboral introduciendo la cogestión, lo cual plantea el problema desde el punto de vista de orden económico de que se pongan de acuerdo obreros y empresarios contra los que demandan en el mercado y, por tanto, en último término, contra los consumidores, y que los representantes de los Sindicatos fomenten la concentración de las Empresas para asegurarse así sus puestos de trabajo. La eliminación de los déficits del presupuesto público que se exige para restablecer la estabilidad es una medida totalmente conforme con el mercado. Se ha de destacar que, por primera vez, se reconoce (35) la importancia de la política monetaria. Incluso se propone determinar el ritmo anual de crecimiento de la cantidad de dinero.

En orden a conservar la economía de mercado con ayuda de la dirección político-coyuntural de las magnitudes globales, hay que felicitarse además de que se reconozcan acertadamente las causas de la reciente recesión: en los Estados miembros se ha permitido mucho tiempo una fuerte inflación que tiene sus causas en un excesivo crecimiento de la liquidez. La consiguiente recomendación para el futuro es, por tanto, frenar a tiempo el próximo boom.

Las propuestas para una política de competencia podían interpretarse como criterios para una política de desarrollo orientada hacia la competencia: la competencia debe llevar a una asignación racional de los factores de producción, a una presión sobre los costes y precios, así como a una adaptación ininterrumpida del aparato de producción.

Los controles sobre las prácticas abusivas contra la competencia de han de completar con controles sobre la concentración empresarial, lo cual viene a corres-

ponder a la modificación en 1973 de la ley alemana contra las prácticas restrictivas de la competencia. Se han de fomentar pequeñas y medianas Empresas que sean eficientes con lo cual se podría también disminuir el paro a largo plazo porque por lo general este tipo de Empresas son más intensivas en trabajo que las grandes, sin que esto suponga que favorezcan menos el progreso técnico que éstas.

De todas formas el IV Programa hace también propuestas discutibles para la política de orden económico: Se pide que las industrias con elevada intensidad de capital tengan la obligación de informar sobre sus inversiones. De esta forma se disminuirá la intensidad de la competencia y se dañará la innovación. La competencia intensiva presupone que cada ofertante en el mercado ha de vivir con el temor de que sus concurrentes le eliminen del mercado o, por lo menos, reduzcan su participación en él. Al poderse conocer los planes de inversión de los concurrentes desaparece esa incertidumbre y con ella la continua tensión de mejorar su rendimiento. Por otra parte, los empresarios dinámicos que quieren superar a la competencia se sentirán retraídos si han de comunicar las inversiones que tienen que realizar para ello y con razón pueden temer que la competencia gracias a esta información recurra a inversiones parecidas. El proceso de desarrollo schumpeteriano presupone que el empresario dinámico será recompensado del riesgo de la innovación por una ventaja pasajera de mercado (con el correspondiente beneficio). Los seguidores que vendrán a continuación evitarán que la Empresa pionera duerma sobre los laureles.

El IV Programa propone además que se recojan y publiquen los precios de los bienes importantes y homogéneos. También aquí se corre el riesgo de reducir la competencia porque en mercados oligopolísticos se tiende a no reducir precios si éstos se han de conocer de un modo general y por ello también por los concurrentes. Estos bajarían también sus precios eliminando así la ventaja de mercado de las Empresas que los bajaron primero. Estos efectos de disminuir la competencia por la obligación de publicar listas de precios se han dejado sentir en la CECA.

Para terminar, se ha de decir por desgracia que existe un gran escepticismo en cuanto a conseguir una unificación de los sistemas económicos de los Estados miembros de la CEE. La coordinación de la Política económica, sobre todo en relación con el objetivo de la estabilidad, choca con las diferencias de prioridades que hay entre los responsables de la política económica de



los miembros. Estas diferencias están profundamente enraizadas en la historia y estructura de los países de la CEE.

La Comunidad Europea ha de seguir adelante, por tanto, sin un sistema económico uniforme y sin coordinación de sus políticas económicas en un tiempo previsible. Estas diferencias pueden ser superadas en alguna forma si un cambio flexible equilibra al menos las diferentes tasas de inflación y no se siente la urgente necesidad de recurrir a medidas no conformes con el mercado para equilibrar las balanzas de pagos. Debería, por tanto, acomodarse la ordenación del mercado agrario al sistema de cambios flexibles. Antes se ha de sacrificar la unión monetaria europea que la unión aduanera o la estabilidad de la moneda de la República Federal de Alemania.

(*) La traducción del original alemán ha sido realizada por el Dr. Eugenio Recio Figueras