

LA ADMINISTRACION DE LA ECONOMIA DIRIGIDA EN INGLATERRA

El tránsito de la economía de paz a la economía de guerra ha implicado profundas modificaciones en la estructura económica de los diversos países. Las dificultades económicas que siguieron a la guerra motivaron que la organización de la economía de guerra —economía dirigida— permanezca en lo esencial invariable.

Por lo que a Inglaterra respecta, la existencia de organismos administrativos en los que plasmaba la economía dirigida se remonta ya a 1920, con la creación de las Comisiones de Reconstrucción Industrial; pero indudablemente fué al verse aislada y gravemente amenazada por Alemania cuando el «dirigismo» económico alcanzó su auge. La importancia de la industria y la agricultura para la prosecución de la guerra y el abastecimiento de la población, forzó al Gobierno inglés a aumentar su intervención en todos los ámbitos de la actividad económica.

No es fácil ofrecer una visión de conjunto de la Administración económica británica, pues, como todo lo inglés, lleva la impronta del empirismo y es, por definición, a-sistemática. Muchos de los organismos que representan la administración de esta economía dirigida no han alcanzado nunca una forma definitiva y se transforman a medida que lo exigen las necesidades del momento. Vamos a referirnos únicamente a los Ministerios económicos, y dentro de ellos, a aquellos que han jugado un papel más destacado, como son el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Comercio (Board of Trade).

Hasta enero de 1939 el Gobierno inglés comprendía 21 carteras. Desde entonces asistimos al nacimiento de una larga serie de Ministerios nuevos, impuestos por las necesidades de la guerra, y el Gobierno británico llegó a constar de 50 miembros. Algunos de estos Ministerios solamente han logrado su estructura definitiva merced a una evolución impuesta por las circunstancias. El Ministerio de la Producción, el Ministerio de los Transportes de Guerra, etc., etc., no son en definitiva otra cosa que la fusión de diversos servicios que pertenecían antaño a otros departamentos. El Ministerio «Fuel and Power» no es sino una extensión de la Dirección de fábricas del «Board of Trade»; el Ministerio de Seguros Sociales reúne un cierto número de servicios que an-

teriormente dependían del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Sanidad Pública. Muchos de los servicios del «Board of Trade» adquieren la categoría de departamentos ministeriales; por ejemplo, la Dirección de Industria (Supply) (1). En 1939 se crea el Ministerio de la Alimentación; en 1940, el de la Producción Aeronáutica, y en 1942, el Ministerio de la Producción, que, como habremos de ver más adelante, constituye la clave de la organización administrativa técnico-económica de la Gran Bretaña durante la pasada guerra. En esta misma época se crean los Ministerios de Urbanismo, Seguridad Social, Aviación Civil, Información y Reconstrucción. Como llegaron al número de 12 los Ministerios que se ocupaban de las cuestiones de guerra y de la economía de guerra, Churchill descargó en Attlee, Vicepresidente del Consejo, la dirección de una especie de Gabinete de guerra número 2: la Comisión del Lord Presidente, encargada de ocuparse de una manera particular de los problemas interiores. En su origen esta Comisión era un centro planificador; su tarea principal era la de enlace. Intentaba armonizar los programas de fabricación de cada Ministerio, llenar sus lagunas, impedir la interferencia o duplicidad de medidas administrativas, dirimir los conflictos ministeriales.

La Comisión del Lord Presidente comprendía el servicio central de estadísticas y el servicio de control económico. El papel del servicio central de estadística era triple: a), asegurar que cada Ministerio recogiera sistemáticamente los datos estadísticos de su competencia; b), confeccionar el conjunto de las estadísticas descriptivas necesarias al Gabinete de Guerra y a sus servicios; y c), difundir las informaciones estadísticas en los diversos Ministerios.

El servicio de control económico está constituido por una reunión de técnicos de los diversos Ministerios y tiene una doble tarea de información y de control.

Al principio de la guerra se constituyó un pequeño núcleo directivo de carácter oficioso, surgido en la Comisión del Lord Presidente. Se trata de los tres grandes consejeros, que han desempeñado un papel notabilísimo en la elaboración del dirigismo británico. Estos tres grandes eran el Ministro de la Producción, capitán Oliver Lyttelton; el Ministro de Trabajo, Bevin, y la «emñencia gris» del Ministerio del Tesoro. Lord Keynes, miembro del Comité Consultivo del Tesoro británico y del Directorio del Banco de Inglaterra. Lyttelton, del partido conservador, poseía, por sus actividades anteriores en la gran metalurgia, amplios contactos con el mundo internacional, y ha sido uno de los cerc-

(1) Aunque lo frecuente es que el Ministerio llamado en inglés «Supply» se traduzca como Ministerio de Aprovisionamiento, de Abastecimientos o de Armamento, creemos que lo que mejor orienta al lector español es llamarlo Ministerio de Industria, con la advertencia de que el Ministerio «Fuel and Power» se ocupa de todo lo relativo a combustible y energía.

bro realistas más abiertos a las tendencias económicas modernas, a la planificación y al control del Estado, aun estando profundamente imbuído de la importancia de la iniciativa privada. Se ha afirmado que Lyttelton ha desempeñado el papel de «mecánico» del sistema. La fórmula consagrada es que el mecanismo de Lyttelton, maniobrado por el personal de Bevin, ha sido alimentado por la financiación de Keynes. Keynes, en efecto, fué el autor del famoso plan de ahorro forzoso, que permitió a la Gran Bretaña mantener la estabilidad de sus precios y salarios durante las hostilidades. La Ley de Presupuestos se convirtió en el instrumento principal del dirigismo inglés, permitiendo a la vez influir la renta, los gastos y el ahorro y dar una dirección central a la economía del país.

El órgano de sincronización de la producción de guerra británica ha sido el Ministerio de la Producción, que es el fruto de una evolución que atravesó por tres estadios principales :

a) Consejo de la Producción.

Desde 1940 los tres Ministerios de aprovisionamiento —Almirantazgo, Industria (Supply) y Producción Aérea— se disputaban ásperamente la mano de obra y las materias primas para el cumplimiento de sus programas, independientes e igualmente preferentes. Para solucionar este problema se instituyó al lado de la Comisión del Lord Presidente una nueva Comisión, más restringida, y a la cual se le confió, no la elaboración de directrices generales, sino la de zanjar por vía de transacción amistosa las dificultades de orden práctico que surgieran entre los Ministerios al llevar a la práctica sus respectivos programas. Formaban parte del Consejo de Producción, además de los tres Ministros de aprovisionamiento ya citados, el Ministro de Trabajo y el Ministro de Comercio (President of the Board of Trade).

b) Dirección de la Producción.

El anterior sistema de solucionar las fricciones en la cúspide jerárquica determinaba que el mecanismo administrativo no marchara en la esfera regional y local. Con el establecimiento de la Dirección de la Producción y de los Consejos ejecutivos regionales se remediaron en parte las deficiencias del régimen anterior. Sin embargo, no se subsanaron todos los defectos, y los partidarios de un superministro, si no de la economía, al menos de la fabricación de guerra, suscitaron en los Comunes el famoso debate de 30 de julio de 1941. Churchill defendió fógicamente la tesis de que no podía admitirse una jerarquía ministerial. Únicamente el Primer Ministro debe tener poder para dimitir a los demás Ministros, y sólo ante él —entiéndase gubernativamente— son res-

ponsables. Se preguntaba Churchill: «¿Se trata de encontrar un genio que en el aspecto técnico esté situado por sobre los Ministros especializados y sus Estados Mayores? Si habéis encontrado este superhombre —añadía—, que me sustituya. Seré feliz sirviendo a sus órdenes, a condición de que se reúnan en él esa mezcla de virtudes a la vez cristianas y napoleónicas de que por fuerza debería estar dotado.» En ausencia de este superhombre, no hay otra solución que tener confianza en los responsables de cada departamento ministerial y no reconocer por encima de estos Ministros más que una autoridad superior que agrupa el conjunto de las competencias: el Gabinete de Guerra.

A la vuelta de su viaje a Wáshington a fines de enero de 1942, el punto de vista de Churchill se había modificado profundamente: regresaba convencido de la necesidad de proporcionar un interlocutor a Donald Nelson, presidente del «War Production Board» americano y cuasi dictador de la producción de guerra en Estados Unidos. La primera fórmula fué que un miembro del Gabinete de Guerra, a título personal de Ministro, coordinaría la compra, estabilización y distribución de materias primas y máquinas. El capitán Oliver Lyttelton fué nombrado Ministro de la Producción, pero sin ministerio propiamente dicho. Al presentarle Churchill a los Comunes insistió en que esperaba de él una acción puramente personal, ya que el Ministro funcionaría sin Ministerio y únicamente estaría dotado de una Secretaría profundamente eficaz.

En el año 1942 el Ministerio de la Producción se articula ya de modo definitivo con la estructura que mantuvo hasta después del fin de las hostilidades (noviembre de 1945), en que fué suprimido; pero esta supresión implicaba en definitiva la del Ministro y no la de los servicios, pues el conjunto de la organización regional y corporativa ha subsistido, incorporada actualmente al «Board of Trade».

En el nuevo Ministerio que se nombró el día 1 de marzo de 1950 aparecía como novedad la creación de un Departamento de asuntos económicos con el nombre de «Minister of State for Economic Affairs». Este Ministerio de Asuntos Económicos tiene como principal misión la de ayudar al Canciller del Tesoro, y ha sido encomendado este departamento a Gaitskell, que desde 1947 fué Ministro de Combustibles y Energía (Fuel and Power). Se estima que la dirección de los asuntos económicos y financieros debe seguir encomendada al Canciller del Tesoro, Sir Stafford Cripps, a quien se confía la coordinación de la política económica. Gaitskell forma parte del equipo de jóvenes planificadores que Stafford Cripps ha agrupado en torno suyo. Este nuevo Ministro, aunque no forma parte del Gabinete, tiene la categoría de Ministro con rango de Ministro del Gabinete, en atención a su sueldo de cinco mil libras al año. En la organización ministerial de 1950 subsistía la Presidencia del «Board of Trade» y el Ministerio de Urbanismo, como

Ministros del Gabinete, y los Ministerios de Alimentación, Transportes, Industria (Supply) y Alimentación, como Ministros que no forman parte del Gabinete.

Veamos, pues, ahora la organización del suprimido Ministerio de la Producción, cuyas competencias quedan hoy, en su mayor parte, en el Ministerio de Estado, para asuntos económicos.

El Ministerio de la Producción constaba de una administración central y de una administración regional y corporativa. Encargado de elaborar y criticar el programa de conjunto, el Ministerio de la Producción fué en su origen esencialmente un Estado Mayor económico puesto a la disposición del Gobierno. Era un instrumento de decisión, ya que la preparación y la ejecución estaban confiadas a los otros Ministerios económicos.

En torno al Ministro se agrupaban una serie de organismos constitutivos de la administración central, y que podemos especificar en los tres órdenes siguientes: 1.º Organismos de enlace interministeriales. 2.º Organismos de enlace laterales; y 3.º Organismos de administración interior.

Los organismos de enlace interministeriales eran: a) El Consejo del Ministro de la Producción, del cual formaban parte los tres Ministros de aprovisionamiento, el de Trabajo, el de Comercio, el de Obras Públicas y los de Combustible y Energía (Fuel and Power) y Transportes de Guerra, así como los tres Ministros encargados de la defensa nacional. b) El Comité Central de Distribución estaba presidido por el Ministro de Obras Públicas, y tenía como objeto decidir la prioridad que debía concederse a determinadas fabricaciones y construcciones, así como organizar la distribución de materiales y materias primas. c) La Oficina de Estudios Científicos y Técnicos, presidida por Stafford Cripps, entonces Ministro de la Producción Aeronáutica, y cuyo objetivo era organizar la dirección científica de la guerra.

Los organismos de enlace laterales estaban constituidos por: a) El Estado Mayor Mixto de la Producción de Guerra (Joint War Production Staff), que estaba compuesto de los representantes de los tres Ministerios de aprovisionamiento, y cuya misión era fusionar los programas respectivos y coordinar las prioridades. b) Los Consejos de Producción interaliada y el Ministro delegado para los aprovisionamientos en Wáshington; y c) El Consejo de Abastecimiento del Imperio.

Indudablemente, el más importante de todos era el «Joint War Production Staff», que, siguiendo el programa nacional establecido por Lyttelton, procedía a distribuir las materias primas y maquinarias, y luego, de acuerdo con Bevin, la mano de obra. Además trabajaba en conexión con los Estados Mayores interaliados angloamericanos, y a través de ellos, con la Oficina de Producción de Guerra de Wáshington.

Existían, finalmente, una serie de Comisiones de materias primas, alimentación, acero, cobre, etc., etc.

Al lado del Ministro de la Producción y de sus adjuntos se instituyó el Consejo Nacional Consultivo de la Producción, con la triple misión de información, estudio y consejo. Este organismo ha sobrevivido hasta después de la guerra.

La administración interna central del Ministerio de la Producción estaba caracterizada por la existencia de cinco divisiones principales:

1.ª La división de materias primas, que establecía los planes de importación de las materias primas, en particular bajo el régimen de préstamo y arriendo, y de otro lado aseguraba la distribución de las materias primas entre los Ministerios que las utilizaban.

2.ª La división de armamento.

3.ª La división de fabricaciones civiles. Ambas divisiones tenían como principal objetivo el establecimiento de programas de conjunto para la fabricación de material de guerra y del material civil.

4.ª La división general. Se ocupaba de los asuntos generales y determinados y que no han sido confiados a ninguna dirección en concreto.

5.ª La división regional. Se instituyó para dar al Ministerio de la Producción los medios de actuar en el ámbito local, y no únicamente se ha convertido en el eje del Ministerio de la Producción, sino que ha sido una pieza capital en la evolución de la organización administrativa inglesa. A estos efectos, el Reino Unido se dividió en once regiones, y esta división regional, sin precedentes hasta entonces, puede afirmarse que ha obtenido ya carta de naturaleza. Los comentaristas británicos admitieron la división regional con una actitud de revelación y sorpresa. En *The Economist* de 13 de julio de 1942, página 817, se decía: «La innovación de la guerra ha sido la introducción de la región como zona administrativa para dar satisfacción a determinadas necesidades. Puede asegurar la continuidad de la Administración en el caso de que el centro administrativo quede aislado del resto del país. Su utilidad en la defensa civil ha demostrado hasta qué punto es necesaria su extensión a otros campos de actividad. Por medio de los Consejos regionales se convierte en el nexo indispensable entre la industria local y Whitehall. La administración regional no es todavía más que una organización puramente económica; pero es interesante advertir que, bajo la influencia coordinadora del Ministerio de la Producción, ha ido imponiéndose poco a poco a todos los Ministerios, entre los cuales asegura un estrecho contacto.» Al final de las hostilidades la administración regional fué integrada en el «Board of Trade» (y suponemos que ahora en el Ministerio de Estado para asuntos económicos).

En cada región la producción estaba dirigida por un director y un Consejo. Como organismos locales inferiores a la región existen en la

administración económica las Comisiones de producción de distrito y el gerente de la oficina de distrito.

El cuadro de la administración económica de la producción en Inglaterra no quedaría completo sin una referencia a la organización corporativa. Al principio de la guerra la economía británica únicamente conocía reglamentaciones temporales, y es en 6 de marzo de 1941 cuando Lyttelton, entonces Ministro de Comercio, obtuvo que fuera aprobado por los Comunes un plan de concentración industrial que perseguía una doble finalidad: liberar la mano de obra y los locales para la producción de obra y contener los precios ante la amenaza de inflación. El medio arbitrado fué cerrar las fábricas que trabajaban a menos del diez por ciento de su potencial y amalgamar su actividad comercial a la de las fábricas centrales llamadas «núcleus firms» que tuvieran el monopolio de las materias primas y pudieran trabajar al cien por cien. El carácter de esta concentración fué liberal, ya que el Gobierno no la impuso directamente, y en cierto sentido siguió funcionando el juego de la libre competencia.

A partir de octubre de 1942 se pasa de esta concentración liberal a una verdadera racionalización u organización profesional. A fines de ese año, 120 jefes de las empresas más importantes de Inglaterra someten al Gobierno un memorándum titulado «Para una política nacional de la industria». Este proyecto tiende a dividir toda la economía inglesa en corporaciones obligatorias, que recibirían oficialmente tareas mucho más extensas que las federaciones industriales entonces existentes y de carácter facultativo. Con una preocupación muy británica, los promotores de esta reorganización subrayaban que de ninguna manera debería tener carácter burocrático, ya que su finalidad esencial era encontrar soluciones locales directas y eficaces para los múltiples problemas cotidianos que planteaba la ejecución de los vastos planes nacionales.

Entre los organismos nuevos que contribuyeron a asegurar la movilización de todas las fuerzas productivas de Gran Bretaña, destacan las Comisiones Mixtas de Empresa (Joint Production Committees). La idea de los mismos se remonta ya a 1916 en que fueron sugeridos por la Comisión Whitley, pero en 1942 es cuando adquieren realidad. Los Comités Mixtos de Empresa son, ante todo, meros «clearings» de ideas, pero rápidamente se convirtieron en organismos consultivos, cuyas decisiones estaban llamadas a ser puestas en práctica después de libre discusión entre representantes patronales y obreros. Su tarea esencial era aumentar el rendimiento de las empresas asegurando, en primer término, un mejor empleo de los locales y de la mano de obra y al mismo tiempo una más eficaz coordinación entre el esfuerzo de la empresa y la actividad general del país.

Los Joint Production Committees —J. P. C.— no son gubernativa-

mente obligatorios y su composición no está estrictamente reglamentada. Los miembros de los J. P. C. se eligen por votación secreta y el número de representantes patronales y obreros debe en principio ser paritario. Este número oscila entre cinco y diez y sus deliberaciones son secretas. El presidente es, por lo general, un delegado de la Dirección, pero a veces hay dos presidentes, uno patronal y otro obrero. Hay siempre dos secretarios, patronal y obrero, y este último asegura el enlace con los Sindicatos.

En las empresas importantes los J. P. C. se subdividen a menudo en subcomités temporales e incluso permanentes, de los cuales forman parte, además, técnicos y funcionarios.

No tardó en establecerse un íntimo contacto entre los J. P. C. y los diversos organismos de la Administración económica encuadrados en el Ministerio de la Producción.

Los J. P. C. tenían asignado como cometido primario y esencial la organización del trabajo en las fábricas, pero pronto se vieron en el caso de abordar el problema más amplio de la organización de la producción. En este orden se plantean ya cuestiones que exceden de los medios de la empresa aislada y que exigen estrecha colaboración con los organismos oficiales. El enlace se efectuó a través de los organismos de distrito, regionales y centrales.

Por lo que respecta a las relaciones entre los Sindicatos (Trade Unions) y los J. P. C., debe recordarse cómo desde 1940 los Sindicatos participaron activamente en el esfuerzo de guerra. Se crearon las Comisiones sindicales de producción en cada distrito, cuyo primer trabajo era reclamar en cada fábrica la creación de un J. P. C., de los cuales se instituyeron en tutores y vigilantes. Los «Trade Unions District Production Committees» fueron instrumentos regulares del nexo entre los J. P. C. y la organización nacional de los Sindicatos, de un lado, y los J. P. C. y la Administración Económica Oficial, de otro.

El Ministerio de Comercio (Board of Trade) llenaba a la vez las funciones de un Ministerio de Economía Nacional y de un Ministerio de Producción Nacional.

En este Ministerio funcionan cinco grupos principales de direcciones :

1.º Las Direcciones encargadas de la política comercial exterior, que son la Dirección de Relaciones Comerciales y Tratados, la de Comercio con el enemigo y el Consejo Superior de Industrias y Exportaciones.

2.º Las Direcciones encargadas de la política comercial interior que comprende una división primera (precios, comercio al por menor e industria cinematográfica), una división segunda (vestidos y bienes de consumo), una división tercera que se ocupa del control y de la represión, y una división cuarta que controla la producción y distribución de los bienes de consumo distinto del vestido. También forman parte

de este segundo grupo la dirección de licencias de importación y la dirección de tabacos.

3.º Direcciones encargadas de los problemas industriales y de reconstrucción, constituidas por la Dirección de Industrias y Manufacturas, la Dirección de Mercancías preferentes, la Dirección de locales y almacenes industriales, la Dirección de reconstrucción exterior y la Dirección de reconstrucción interior.

Finalmente, existen las Direcciones interiores del Ministerio.

Hasta marzo de 1946, en que se refundió en el «Board of Trade», existió el Departamento de Comercio Exterior como Ministerio autónomo que dependía a la vez del «Board of Trade» y del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esencialmente era un organismo de enlace y de información destinado a facilitar el comercio exterior británico y de una manera más precisa a coadyuvar al desarrollo de la exportación. La política comercial, la negociación de convenios comerciales y la confección de estadísticas del comercio exterior, no eran competencia de este departamento.

La demasiada extensión alcanzada ya por esta nota nos impide ocuparnos de la organización de otros Ministerios íntimamente ligados con los problemas económicos: Ministerio de Trabajo y del Servicio Nacional, Ministerio de Seguros Sociales, Tesorería, Industria, Agricultura, Abastecimientos, Transportes, Obras Públicas, Energía y Combustibles y Planificación Urbana y Rural.

Se trataba de dar una visión de conjunto y, por ello, nos hemos detenido en la consideración de aquellos Ministerios como el de Producción y el de Comercio, que ofrece mayor trascendencia y en los cuales, en cierto modo, se realiza la síntesis y la unificación de la administración de la Economía en Inglaterra.

En la actualidad, como incidentalmente indicamos más arriba, funciona un Ministerio de Estado para asuntos económicos, de cuya organización interna carecemos todavía de detalles, y sólo consta su íntimo nexo con la Tesorería, del cual es, en cierto modo, un organismo desgajado (2).

JUAN GASCON HERNANDEZ.

Oficial Letrado de las Cortes.

(2) Para redactar esta nota hemos utilizado fundamentalmente el trabajo publicado en 1948 por el «Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques», titulado «Les Administrations Chargées de l'Economie dirigée en Grande Bretagne et de leur évolution depuis la guerre».

