

# ESTUDIOS Y DOCUMENTOS DE ECONOMIA EXTRANJERA

## EL PROBLEMA DE LAS ALZAS DE PRECIOS

### NOTA DE INTRODUCCIÓN

El problema de la inflación en la segunda posguerra mundial ha sido objeto de preocupación general, en mayor o menor grado, por parte de casi todos los gobiernos del mundo occidental. Fruto de esta preocupación han sido numerosos estudios de carácter oficial referidos al ámbito nacional o internacional. Una de las últimas aportaciones a esta ya larga serie ha sido el publicado por la O. E. C. E. con referencia a los países miembros de la misma, bajo el título "El problema de las alzas de precios", que creemos merece especial atención.

Dicho estudio-informe ha sido el resultado de los trabajos que, por encargo del Consejo de la O. E. C. E., ha realizado un grupo independiente de expertos constituido, junto con MILTON GILBERT, director de Asuntos Económicos y Estadísticos de la O. E. C. E., por varios prestigiosos economistas. Este grupo recibió el encargo de "... estudiar el fenómeno de las alzas de precios que se producen en período de expansión económica cuando el nivel de empleo es elevado; deberá investigar las causas de estos movimientos, examinar las medidas adoptadas por los gobiernos a fin de evitar las alzas, juzgar su eficacia y comunicar al Consejo al fin de sus trabajos las conclusiones a que haya llegado". Han sido los autores del estudio WILLIAM FELLNER, de la Universidad de Yale; MILTON GILBERT, anteriormente citado; BENT HANSEN, de la Universidad de Estocolmo y director del Instituto Nacional de Investigación Económica de la misma ciudad; RICHARD KAHN, de la Universidad de Cambridge; FRIEDRICH LUTZ, de la Universidad de Zurich, y PIETER DE WOLFF, de la de La Haya, y director de la Oficina Central de Planificación de su país.

El libro está constituido por el estudio propiamente dicho, cuya versión castellana ofrecemos a nuestros lectores, y por cuatro anejos que llevan por título: "El comportamiento de los precios"; "El papel de la demanda"; "Relación cronológica de las medidas anti-inflacionistas", y "Cómo se establecen los salarios en algunos países", a cuya publicación hemos renunciado por razón de su extensión.

El periodo objeto de estudio ha sido el comprendido entre los años 1952 y 1960, por entender sus autores que ésta era la intención del Consejo, y han prescindido de los problemas especiales derivados de la reconstrucción de la posguerra y del "boom" de la guerra de Corea.

Subrayan los autores que siendo la expansión, el pleno empleo, y la estabilidad de los precios, objetivos fundamentales de la política económica de casi todos los países occidentales, los gobiernos deberán encontrarse permanentemente en guardia contra los peligros de inflación que de los dos primeros se derivan. Por otra parte, sin un nivel de precios estable, sería difícil mantener a largo plazo la expansión y el pleno empleo.

Ha llegado el grupo de expertos a la conclusión de que las causas más importantes de elevación de los precios han sido las siguientes:

- I) Factores excepcionales o temporales (malas cosechas, elevación de impuestos indirectos, relajación del control de los alquileres, etc.).
- II) El exceso de la demanda de bienes y de mano de obra.
- III) Los aumentos de salarios excesivos obtenidos mediante negociación o convenios colectivos, con carácter de factor autónomo; y
- IV) La existencia de precios de carácter monopolístico.

Dentro de esta clasificación destacan los expertos como especialmente importantes las correspondientes a los apartados II) y III).

Como resultado de los estudios individuales por países que figuran en los anejos, los autores incluyen a España —cuya elevación de precios durante el periodo considerado ha sido una de las más altas de Europa— entre las naciones en las que la causa fundamental del alza ha sido el exceso de demanda.

Destacaremos a continuación algunos puntos del informe que nos parecen de especial interés a efectos de nuestro comentario.

Entienden los autores que los aumentos de salarios obtenidos me-

dian­te con­venios co­lec­tivos, de­ben ser con­side­ra­dos co­mo un fac­tor in­de­pen­diente del alza de los pre­cios cuan­do son más im­por­tan­tes que los que ha­brían re­sul­ta­do del so­lo jue­go de la ofe­rta y la de­man­da, y más rá­pi­dos que el au­men­to de la pro­duc­ti­vidad del tra­ba­jo en el con­jun­to de la eco­nomía.

Con­side­ran co­mpletamente iló­gica la su­po­si­ción de que las al­zas de sa­la­rios com­pren­di­das en­tre un 25 y un 55 por 100 ex­pe­ri­men­ta­das en las in­dus­trias de trans­for­ma­ción de los paí­ses in­dus­triali­za­dos, ha­yan si­do con­ce­di­das vo­lun­ta­riamente por los em­pre­sa­rios.

Por­en de ma­ni­festo que, en bas­tan­tes ca­sos, los au­men­tos de sa­la­rios se han pro­ducido cuan­do no ha­bía es­ca­sez de ma­no de obra, co­in­ci­diendo in­cluso con un pa­ro con­side­ra­ble en el con­jun­to del sec­tor in­dus­trial. E in­si­stiendo en el pun­to de vi­sta an­te­riormente ex­pues­to, afir­man que la idea de que el alza ge­ne­ral de los sa­la­rios ha si­do de­bi­da ex­clu­si­vamente al li­bre jue­go de las fuer­zas del mer­ca­do, está en to­tal con­tra­dic­ción con la evo­lu­ción efec­tiva del mer­ca­do del em­pleo y el de­sar­rol­lo con­cre­to de las ne­go­cia­cio­nes so­bre sa­la­rios.

Ha si­do prin­ci­palmente en to­rno a este pro­ble­ma de los sa­la­rios y su re­la­ción con la in­fla­ción, que han sur­gi­do dis­cre­pan­cias.

Aun­que, co­mo he­mos di­cho, los au­to­res se mues­tran de acuer­do en la es­pe­cial im­por­tan­cia de los au­men­tos de los sa­la­rios de ca­rácter au­tó­no­mo co­mo fac­tor in­fla­cio­nista, la unan­imi­dad de­sa­parece al tra­tar de los me­dios de con­tra­rre­star esta in­fluencia.

Es con­clu­sión de la ma­yo­ría —cuatro en un to­tal de seis— que la so­lu­ción se en­cuen­tre en la adopción por parte de los go­biernos de una ade­cuada po­lí­tica de sa­la­rios. Y en­tienden por tal, que las au­to­ri­da­des ten­gan una idea su­fi­cientemente pre­ci­sa del au­men­to me­dio de los sa­la­rios com­pa­ti­ble con la coyuntura sin que pe­li­gre la es­ta­bi­lidad del ni­vel de pre­cios, y en fun­ción de las pre­vi­sio­nes del ri­mo de au­men­to a lar­go pla­zo de la pro­duc­ti­vidad de la eco­nomía. Nie­gan que su con­clu­sión de­ba con­ducir a un de­bi­li­ta­mien­to de la ca­pa­ci­dad ne­go­cia­do­ra de los sin­di­ca­tos, pero se­ñalan más ade­lan­te la con­ve­niencia de re­for­mar en bas­tan­tes paí­ses el es­ta­tu­to legal y los pri­vi­legios y re­spon­sa­bi­lidades ju­rí­dicas de las or­ga­ni­za­cio­nes sin­dica­les.

Los pro­fe­so­res FELLNER y LUTZ for­mulan con­jun­ta­mente sus re­ser­vas a la con­clu­sión de la ma­yo­ría. Creen que no ba­staría de­ter­mi­nar el au­men­to me­dio de los sa­la­rios que la eco­nomía puede so­por­tar. Se­ría pre­ci­so fi­jar los sa­la­rios y los pre­cios en los di­ver­sos sec­to­res in­dus­tria­les, lo que lle­varía con­si­go una ex­ce­si­va re­glam­en­ta­ción, sus­cep­ti­ble de

ser influida por los grupos de presión de los intereses afectados. Estiman LUTZ y FELLNER que la actitud y mecanismo de negociación de los sindicatos —reminiscencias de otros tiempos en que el paro en gran escala era posible— debe cambiar, y creen que las políticas monetaria y fiscal casi podrían por sí solas resolver el problema.

Consideramos por nuestra parte muy razonables las objeciones de los profesores FELLNER y LUTZ, especialmente en lo que se refieren a la complejidad y dificultades de la reglamentación de los precios y salarios por sectores industriales a que la conclusión de la mayoría habría de conducir de manera casi inevitable. El éxito con que, a juicio de la mayoría, ha sido aplicada una política de este tipo en Holanda, aunque dice mucho en favor de la habilidad de los dirigentes de la economía holandesa, no presupone que pueda ser aplicada con la misma eficacia en otros países en los que la información disponible y las técnicas de planificación son más rudimentarias, y las dimensiones de la economía distintas.

Hemos de hacer notar que la falta de precisión de algunas formulaciones del estudio, puede conducir fácilmente al confusionismo. Dado que el prestigio y solvencia científica de los autores está fuera de duda, debemos atribuir esto a su decisión, explícitamente indicada en su carta de remisión al Consejo, de expresarse en lenguaje directo y no técnico, sin las aclaraciones y reservas que habrían podido ser necesarias en una exposición más rigurosa.

Al referirse en bastantes casos a los aumentos de salarios que se habrían producido como consecuencia “del solo juego de la oferta y la demanda” o “del libre juego de las fuerzas del mercado”, parece como si los autores pensasen que sólo hay una forma de mercado posible: el de competencia perfecta. O como si en los mercados de carácter monopolístico u oligopolístico, que son las formas más características del mercado de empleo, las fuerzas del mercado no actuasen libremente. En cuanto a la afirmación de que *algunas* alzas de salarios no han sido concedidas voluntariamente por los empresarios, nos parece imprecisa, ya que, en tanto pueda renunciarse libremente al ejercicio de la actividad empresarial, habrá que admitir que *todas* las alzas concedidas por los empresarios son voluntarias. O, por el contrario, que *toda* alza de salarios, cualquiera que sea el tipo del mercado de empleo, es, de hecho, forzosa, ya que si el empresario pudiera libremente escoger entre pagar o no pagar el alza, se decidiría sin duda por la segunda alternativa.

La reacción ante el estudio que nos ocupa por parte de los medios sindicales próximos a la O. E. C. E. ha sido muy violenta. Como expresión de dicha reacción se encuentran algunas opiniones como las siguientes:

- a) La historia económica de los últimos diez años se ha caracterizado en gran parte por una subordinación del objetivo del desarrollo económico al objetivo de la estabilidad de los precios.
- b) Las organizaciones sindicales rechazan toda política que subordine el desarrollo a la estabilidad de los precios.
- c) El informe da la impresión de que el alza de los precios ha sido motivada principalmente por los aumentos de los salarios.
- d) En la vida industrial de hoy día, las partes que intervienen en las negociaciones colectivas sobre salarios constituyen un elemento integrante del "libre juego de la oferta y la demanda".
- e) Parece como si, para limitar el alza de los precios, los gobiernos no debieran reducir los beneficios ni controlar los alquileres, pero en cambio formase parte de las reglas del juego que traten de limitar los aumentos de los salarios.
- f) No corresponde a los autores del informe el proponer una reforma del estatuto jurídico de los sindicatos.
- g) La asistencia de representantes de los gobiernos a las negociaciones importantes sobre salarios, sería contraproducente.
- h) El informe no dedica suficiente atención a la influencia de los precios de carácter monopolístico.

Aunque algunas de las opiniones y críticas al informe que acabamos de reseñar nos parecen lógicas y bien fundadas, creemos que otras reflejan por parte de los sindicatos un sentido particularista y en cierto modo insolidario respecto de los demás grupos sociales del país —pensemos, por ejemplo, en las consecuencias de la inflación para los jubilados, pensionistas, y el pequeño ahorro—, y no son además del todo consecuentes. Tampoco reflejan siempre con exactitud el espíritu del informe. Parece que consideran fácil la consecución simultánea de los tres objetivos fundamentales a que hace referencia el estudio: desarrollo, pleno empleo y estabilidad de precios; y en caso de dificultad, la culpa será de los gobiernos o de los empresarios, no de los sindicatos.

Pero, sin duda, sería injusto culpar de excesivo particularismo e insolidaridad a los sindicatos. No podemos olvidar que en una economía de mercado —como son, dentro de su variedad e imperfecciones, las de los países de la O. E. C. E.— el fin principal de una organización profesional es la defensa de los intereses de sus asociados. Y es muy dudoso que otros grupos u organizaciones profesionales, cuyos miembros son, en definitiva, mucho más afortunados económicamente que los obreros, hayan hecho gala de un mayor sentido de la responsabilidad y preocupación por el bien común de éstos. Pensemos, por ejemplo, por tratarse de dos casos que están llamando en la actualidad la atención de la prensa mundial, en la oposición de la American Medical Association a la implantación con carácter nacional de un seguro de enfermedad y vejez en los Estados Unidos: y en la subida del precio del acero por parte de las grandes empresas siderúrgicas americanas, en contra de la opinión del presidente Kennedy y de sus asesores económicos, y a pesar de la moderación que habían mostrado con anterioridad los sindicatos (1).

Volviendo de nuevo al estudio objeto de nuestro comentario, y para terminar éste, destacaremos que, si bien dicho estudio no resuelve el problema de las alzas de precios, lo cual habría sido pedir demasiado a sus autores —que reconocen carecen de fórmulas mágicas— contribuye de manera considerable a una mejor comprensión del mismo.

Subrayaremos también con el informe que, en gran parte, las dificultades del problema son más políticas que económicas. E insistiremos en la necesidad —y en esto hay unanimidad absoluta— de disponer de más completa y rápida información. y de mejores estadísticas.

José MIRA RODRIGUEZ

---

(1) Esta nota fué redactada antes de que las empresas renunciasen al alza.

# EL PROBLEMA DE LAS ALZAS DE PRECIOS

## I

### INTRODUCCION

#### *Naturaleza del problema*

La resolución del Consejo a la cual se debe la creación del Grupo de Expertos independientes definía de esta manera nuestro cometido:

“... El Grupo restringido de expertos independientes se encargará de estudiar el fenómeno de las alzas de precios acaecidas en periodos de expansión económica y cuándo el nivel de empleo es elevado; a él le corresponde investigar las causas de estos movimientos, examinar las medidas adoptadas por los Gobiernos a fin de impedir las alzas, apreciar su eficacia y comunicar al Consejo, a la terminación de sus trabajos, las conclusiones a que haya podido llegar.”

El problema que preocupa al Consejo es el de las alzas de precios observadas estos últimos años, y no los problemas especiales que se suscitaron en su día como consecuencia de la reconstrucción de posguerra y del “boom” provocado por la iniciación de las hostilidades en Corea. Por consiguiente, el estudio partirá del año 1952.

Hasta esta fecha podía pensarse que las presiones inflacionistas eran un fenómeno inherente a la recuperación económica de los países afectados por la guerra. Tanto en el dominio de la inversión como en el del

consumo habíanse acumulado enormes necesidades insatisfechas; al mismo tiempo existía una liquidez particularmente abundante que facilitaba la financiación de las compras. Sin querer juzgar sobre la habilidad con que fué llevada la lucha contra la inflación en esta época, se puede afirmar que el fenómeno fué considerado como una consecuencia del restablecimiento emprendido y no como un hecho de importancia permanente.

Análogamente, la oleada de inflación consecutiva al estallido de la guerra de Corea no fué considerada como una amenaza duradera para la estabilidad monetaria. Este movimiento tenía su origen en la amplitud excepcional de las compras especulativas efectuadas por las empresas y los consumidores, creyendo que una vez calmada la fiebre de comprar se terminaría con las manifestaciones de la inflación.

Después de los reajustes que caracterizaron a grandes rasgos el año 1952, un nuevo período de expansión económica quedó abierto. En general, en este momento no se tenía miedo a la aparición de fenómenos inflacionistas persistentes; lo que uno se preguntaba antes que nada era si la política de estabilización se revelaría lo suficientemente capaz para mantener un elevado nivel de empleo y una progresión económica satisfactoria. Los Gobiernos estaban decididos a impedir el retorno al paro y al estancamiento que tantos estragos causaron en los años 1930.

De hecho, el alza de los precios no ha dejado de constituir un problema. Aunque en general se haya conseguido mantener el empleo a un nivel notablemente elevado y el incremento de la producción haya sido con frecuencia muy satisfactorio, los precios no han conocido, en la mayoría de los países, nada más que un breve período de estabilidad, manifestando seguidamente una tendencia continua al alza. Además, este movimiento ascendente ha ido acompañado de desequilibrios acentuados en los pagos internacionales y de distorsiones de las estructuras económicas, lo que dificultó considerablemente la continuación de la expansión. Esta evolución fué seguida por un período de reajuste que correspondió, sobre poco más o menos, al año 1958.

Las últimas ilusiones se desvanecieron dicho año, cuando se vió que el nivel general de precios no bajaba, pese a la existencia de un notable descenso de las cotizaciones de las materias primas en los mercados internacionales. Se ha vislumbrado incluso el momento en que, si los Gobiernos continuaban queriendo impedir las recesiones y el estancamiento, las medias de los precios evolucionarían en un único sentido, y en el



que las monedas se encontrarían automáticamente desvalorizadas al cabo de cierto número de años bajo el efecto del alza de los precios. Además de esto, existían pruebas evidentes de que un número creciente de particulares y organismos tomaban sus decisiones económicas y financieras en función de esta eventualidad, introduciendo por este motivo nuevas distorsiones en la marcha de la economía.

En opinión nuestra, han sido estos acontecimientos los que determinaron que el Consejo se preocupase del problema del alza de los precios, así como tampoco son consideraciones puramente teóricas las que han inspirado la voluntad cada vez más firme de combatir la inflación y colocar la estabilidad financiera entre los objetivos prioritarios de la política de los Gobiernos. La experiencia ha puesto de manifiesto la injusticia que provoca la inflación y demostrado de qué forma artificial favorece a los que prefieren realizar sus beneficios especulando en las alzas de precios antes que a aquellos otros que contribuyen de manera constructiva al aumento de la producción nacional y a la elevación del nivel de vida. Además, la experiencia concreta de los años a que se refiere nuestro estudio constituye la prueba de que las alzas de precios son generatrices de desequilibrios en las balanzas de pagos, así como de un agravación de las fluctuaciones cíclicas.

#### *Declaración de principio sobre la política de estabilización de los precios*

El estudio de los acontecimientos acaecidos desde 1952 nos obliga a decir que compartimos la inquietud que inspira al Consejo el problema de la inflación. La perspectiva de una continua inflación es verdaderamente un hecho nuevo, debido a que los Gobiernos están decididos a mantener a toda costa un alto nivel de empleo. Aprobamos totalmente este designio; pero de ello se deriva que el alza de los precios no ha sido un fenómeno pasajero inherente al período de posguerra, sino que va a constituir un peligro constante en los años sucesivos. Es cierto que desde hace dos años, aproximadamente, el nivel de precios ha permanecido relativamente estable en algunos países, elevándose menos rápidamente que antes en otros. Para nosotros esto no significa, sin embargo, que el problema sea mucho menos grave de lo que se había creído. En los capítulos siguientes del informe explicaremos con detalle cómo, en

nuestra opinión, el peligro de las alzas de precios puede ser yugulado; por el momento séanos permitido tomar algunas posiciones generales sobre la política de estabilización de los precios.

Ante todo tenemos que expresar nuestra convicción de que la estabilidad del nivel de precios debe constituir uno de los objetivos fundamentales de la política económica. Estamos, por otra parte, persuadidos de que este objetivo puede ser alcanzado. A menos de asegurar en su conjunto la estabilidad de los precios, el pleno empleo y una expansión económica satisfactoria, se correría el riesgo a la larga de comprometer la realización duradera de estos dos últimos objetivos, cuya importancia es todavía más fundamental, y resultaría imposible conservar en cuanto a la balanza de pagos una estructura armoniosa. Precios que suben o incluso precios que amenazan subir seriamente significan en general que el proceso de crecimiento, en lugar de ser regular y basado en un nivel de empleo elevado, estará, en la práctica, interrumpido por dificultades y paros.

Tenemos que señalar, sin embargo, que en una economía tan dinámica como la nuestra, estabilidad de precios no quiere decir estabilidad absoluta de un índice de precios medios. Aún menos se trata de impedir toda variación de los índices de precios del consumo, tales como los establecidos actualmente. Está claro que una política de estabilización debe tender a crear un clima económico propicio a una expansión armoniosa y que no esté sometida en todo momento al acoso de la inflación. Digámoslo claramente: es indispensable para conseguir los fines propuestos tener en cuenta el conjunto de la coyuntura. Los índices de precios generales de todos los grandes sectores económicos son datos a considerar, pero también lo son las oscilaciones de las bolsas de mercancías, la evolución de los pedidos, las variaciones de los "stocks", las cotizaciones de los valores mobiliarios, las tendencias del coste de la construcción y del mercado inmobiliario, así como la situación monetaria y el estado del crédito. Las fluctuaciones de nuestros índices de precios del consumo no indican necesariamente si la evolución en curso es sana • defectuosa en el amplio sentido que acabamos de indicar.

A nuestro parecer, no existe medio seguro para obtener esta estabilidad general de los precios; el examen del pasado no revela error alguno tan manifiesto cuya corrección fuese suficiente; y no pensamos que podamos contentarnos con añadir una nueva arma a la panoplia de los medios de estabilización existentes. Sería, por lo tanto, superfluo crear

que el problema planteado por el alza de los precios se resolverá por sí mismo. No cabe duda que deberán tomarse distintas medidas en el futuro si se quieren obtener mejores resultados que en el pasado.

Los esfuerzos destinados a asegurar la estabilidad de los precios deberán orientarse en función de los considerables progresos ya conseguidos en la vía de una expansión regular de la producción y del mantenimiento de un alto nivel de empleo; proponer una política que implicase un retroceso sobre estos dos últimos planos sería a ciencia cierta un error. El funcionamiento de la economía ha ido mejorando tanto desde los años 1930, que casi se puede hablar de una transformación revolucionaria de las actitudes y del pensamiento económico. Resulta necesario en lo sucesivo seguir consolidando y rematando esta transformación, y por lo mismo es necesario que el valor de la moneda no se vea amenazado de una continua erosión.

Estamos persuadidos de que los problemas más espinosos con los cuales se tropezará al intentar estabilizar los precios son en el fondo de orden político en el sentido amplio de la expresión. No subestimamos la competencia técnica y habilidad que deben poseer las autoridades encargadas de aplicar la política de estabilización, y estamos convencidos de la utilidad de prepararles mejor para cumplir su tarea. Sin embargo, para el buen éxito de los esfuerzos emprendidos importan que se eliminen las dificultades de carácter propiamente político. Es preciso, en primer término, que exista el firme propósito de hacer figurar la estabilidad de los precios entre los objetivos prioritarios que se pretenden alcanzar, constituyendo esto en sí una decisión política (1). Para que produzca efecto, esta decisión debe ser comprendida por el gran público y apoyada por él, lo que constituye igualmente una elección política. Las autoridades responsables de la estabilización deben recibir los poderes y medios necesarios para mantener un clima económico apropiado, haciéndoles falta además, si se quiere que ejerzan firmemente estos poderes, contar con el apoyo del Parlamento y del público. Por ejemplo, el presupuesto del Estado, que constituye uno de los elementos esenciales de un programa de estabilización, toca sin duda alguna muy de cerca a la política. Incluso una cuestión tan técnica como la construcción del índice

---

(1) Hasta fecha relativamente reciente, diversos países se inquietaban sobre todo por el estado de su balanza de pagos, aunque sus preocupaciones a este respecto estuviesen frecuentemente ligadas a las que les causaba la desviación entre el nivel de sus precios y el de los demás países.

del coste de la vida está frecuentemente sometida a influencias partidistas.

Otros aspectos del problema de la estabilización de los precios son en gran medida políticos. Dicha estabilidad es el resultado de un proceso de compensación, en el cual determinados precios tienen tendencia a la baja, mientras que otros la tienen al alza. Si algunos grupos importantes de precios están, por un medio cualquiera, constantemente protegidos contra las fuerzas que engendran las bajas, el proceso de compensación ya no juega, y el resultado queda fatalmente falseado en el sentido del alza. No es el deseo de perfección lo que nos induce a escribir esto, ni la propensión a las medidas brutales; pero es necesario ver con claridad que las decisiones políticas que impiden a ciertos precios ajustarse al correr del tiempo, perjudican a la estabilidad general, cualesquiera que sean las técnicas de protección utilizadas.

### *Plan de informe*

Estamos convencidos de que solamente se puede luchar firmemente contra las alzas de precios con la condición de saber dónde tienen su origen. Por este motivo hemos elaborado el informe alrededor de las causas que nos han parecido más importantes, a saber:

- 1) Los factores excepcionales o temporales (malas cosechas, elevación de los impuestos sobre las transacciones o los demás impuestos indirectos, atenuación del bloqueo de los alquileres, etcétera);
- 2) El exceso de demanda de bienes y mano de obra;
- 3) Los aumentos de salarios excesivos, obtenidos por vía de negociación jugando el papel de un factor autónomo, y, por último,
- 4) La existencia de precios con carácter de monopolio.

A cada una de estas cuatro causas consagramos un capítulo separado, en el cual se explica el porqué le atribuimos un papel fundamental en el alza de los precios y qué consecuencia se puede deducir desde el punto de vista de la política de estabilización; pero es preciso señalar que estas causas influyen las unas sobre las otras siendo raro poderlas aislar completamente. Estos capítulos están precedidos de una breve

historia de las alzas de precios y seguidos de un capítulo que trata de ciertos aspectos relativos a los problemas planteados por las balanzas de pagos.

Las causas del alza de precios constituyen naturalmente una cuestión muy discutida. Algunos autores han tomado una posición extrema a este respecto resumiendo todo en un solo factor. Nosotros por nuestra parte, podemos decir que el estudio de lo sucedido en veinte países durante cerca de ocho años, nos ha suministrado buen número de pruebas de que el alza de precios ha tenido causas múltiples, y de que la importancia relativa de cada una de ellas ha variado según los países y según los años.

No es posible analizar estas diferencias en el tiempo y espacio, teniendo como única referencia los datos estadísticos. Estos últimos sólo expresan la resultante de las diversas fuerzas que actúan, de manera que raramente puede ser atribuído un valor cifrado a cada causa por separado. Como en todos los estudios basados sobre el comportamiento humano, el juicio y el ángulo bajo el cual se consideren las cosas juegan un papel esencial. Por tanto, es necesario esforzarse en desligar las diversas causas del alza de precios y procurar comprender sus complicadas interrelaciones si se quiere estar en condiciones de aplicar en cada caso el remedio apropiado.

## II

### EL COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS ENTRE 1953 Y 1960

Nos hemos esforzado, en primer lugar, para circunscribir el problema y examinar cuál ha sido la efectiva amplitud del alza de precios durante el período estudiado. Seguidamente ha sido necesario determinar en qué grupos el alza se ha manifestado más pronunciada, en qué momento ha sido más rápida y, sobre todo, en qué países ha sido más fuerte. La mayor parte de los datos reunidos para responder a estas cuestiones figuran en el Anexo 1; en este capítulo nos limitaremos a poner en claro las características de los movimientos de precios, las cuales son necesarias para comprender las conclusiones a que hemos llegado.

Queremos, no obstante, precisar que el hecho de haber tomado el año 1953 como punto de partida no implica que los precios estuvieran entonces en equilibrio. En el origen del período, muchas de las estruc-

turas de precios se encontraban por el contrario falseadas por los controles gubernamentales en vigor desde hacía varios años (particularmente por la legislación sobre los alquileres) habiendo correspondido la evolución posterior a un proceso de reajuste. Es probable también que tras las devaluaciones de 1949 y las perturbaciones originadas posteriormente por la guerra de Corea, los niveles de precios de los diversos países se hayan encontrado defasados los unos con relación a los otros. En Holanda, en Alemania y en los países escandinavos, el nivel general de precios era relativamente bajo con relación al de Bélgica, Suiza y Estados Unidos, por ejemplo, siendo algunas de las diferencias observadas en los tipos respectivos de alzas durante el período estudiado imputables, en parte, sin duda alguna, a estas desviaciones iniciales. El mismo fenómeno se ha producido en el ámbito interior. Así, por ejemplo, en Suecia, donde el nivel de precios interiores era bajo en relación con los precios practicados por las industrias exportadoras, es posible que las alzas producidas posteriormente en los sectores dedicados sobre todo al mercado interior, hayan tendido a corregir parcialmente esta disparidad. Repetimos, pues, que, al analizar la evolución de los precios entre 1953 y principios de 1960, no queremos de manera alguna minimizar la importancia de las distorsiones que pudieran existir en el origen.

### *Precios del consumo*

Si bien el índice de precios del consumo no refleja forzosamente el movimiento general de los precios, sin embargo, es el que más llama la atención cuando se trata de inflación. La opinión pública naturalmente se interesa ante todo por los precios que influyen más directamente sobre el coste de la vida y que, debido a este hecho, juegan con frecuencia un papel determinante en los ajustes de salarios. Por otra parte, los índices de precios del consumo se establecen generalmente en intervalos próximos, siendo publicados con rapidez y regularidad; además, desde el punto de vista puramente técnico, son generalmente más satisfactorios que la mayor parte de los demás índices de precios.

Según se ve en el cuadro núm. 1 siguiente, el alza total de los precios del consumo varía mucho de uno a otro país. La inflación más

Cuadro 1

## INDICES DE PRECIOS PARA EL CONSUMO AL TERCER TRIMESTRE DE 1960

<i>Países</i>	<i>Indice</i>	<i>Países</i>	<i>Indice</i>
Turquía.....	226	Austria.....	117
España.....	152	Irlanda.....	117
Grecia.....	136	Italia.....	116
Francia.....	134	Alemania.....	114
Islandia.....	134	Canadá.....	111
Suecia.....	124	Estados Unidos.....	111
Países Bajos.....	122	Bélgica.....	110
Reino Unido.....	121	Portugal.....	108
Noruega.....	121	Luxemburgo.....	108
Dinamarca.....	120	Suiza.....	108

*NOTA.*—Salvo para Italia y Dinamarca, estos índices son los que aparecen regularmente en el Boletín de Estadísticas Generales de la O. E. C. E.; ver también las notas del cuadro 1 del Anexo 2.

virulenta se ha manifestado en Turquía; el valor exterior de la libra turca fué reducido en dos tercios, en julio de 1958, pero el índice de precios se había elevado antes en un 70 por 100, aproximadamente, en el espacio de cinco años. Detrás y bastante distanciado de Turquía viene un grupo de cuatro países: España, Grecia, Francia e Islandia, que a su vez se destacan claramente del resto de la lista. Se trata aquí igualmente de países cuyas monedas fueron devaluadas sustancialmente después de 1953.

Fuera de los cinco países citados, el alza de los índices de precios al consumo no ha sobrepasado en parte alguna el 25 por 100 entre 1953 y el tercer trimestre de 1960. Los aumentos han sido, sin embargo, bastante desiguales, incluso teniendo en cuenta el hecho de que estos índices no son estrictamente comparables de un país a otro. Por orden creciente vienen primeramente Bélgica, Luxemburgo, Portugal, Suiza, Canadá y los Estados Unidos, donde la elevación de los precios alcanzó entre el 8 por 100 y el 11 por 100. Un grupo intermedio comprende Austria, Alemania, Irlanda e Italia, con alzas del orden del 14 al 17 por 100. En cabeza de la clasificación aparecen los Países Bajos, el Reino Unido y los tres países escandinavos; en cada uno de estos países, el índice de precios para el consumo se ha incrementado aproximadamente en un 21 por 100, clasificándose Suecia en el primer lugar después de la introducción, en enero de 1960, de un impuesto del 4,2 por 100 sobre la cifra de negocios.

Dichos precios de consumo no se han elevado de una manera regu-

lar a todo lo largo del período. Así en 1953 y 1954 permanecieron relativamente estables en la mayor parte de los países, debido en parte al hundimiento de los cursos de las materias primas consecutivo a la guerra de Corea, y como consecuencia de la recesión americana de 1953-54. Igualmente, hacia finales de 1958 los niveles de precios conocieron de nuevo en la mayor parte de los países un período de estabilidad, que se prolongó durante la mayor parte de 1959. Se puede, pues, afirmar a grandes rasgos que la mayoría de las alzas registradas por los índices están concentradas en los años intermedios, 1956 y 1957, habiéndose producido en estos años las elevaciones de precios más rápidas. Sin embargo, es preciso señalar dos importantes excepciones: la primera se refiere a Francia, donde los precios, que permanecieron relativamente estables hasta 1957, iniciaron entonces un fuerte movimiento de alza que se prosiguió hasta principios de 1960; la segunda excepción es la de Grecia, donde los precios aumentaron rápidamente a comienzos del período en estudio, siendo por el contrario el alza relativamente moderada durante los cuatro últimos años. El carácter excepcional de la evolución de los precios en estos dos países ha estado naturalmente influenciado por las circunstancias en las cuales se produjeron las devaluaciones monetarias ya mencionadas.

La distribución de las fases del alza a través del tiempo ha variado sin embargo de manera sensible según los países. La concentración ha sido particularmente pronunciada en Bélgica, Luxemburgo, Suiza, Canadá y los Estados Unidos, donde la casi totalidad del alza registrada entre 1953 y 1960 se produjo en poco más de dos años. En Italia, Países Bajos, Reino Unido y los países escandinavos, por el contrario, la elevación de los precios ha sido más continua y su aumento relativamente importante se ha debido en cierta medida al simple hecho de que los períodos de alza han sido más largos. Las desviaciones entre los tipos medios de alza calculados sobre el conjunto del período exageran, pues, un poco las diferencias entre los tipos correspondientes a las fases durante las cuales los precios efectivamente se han elevado en los diversos países.

De uno a otro país se nota cierta uniformidad en la amplitud relativa de las alzas que afectaron a los precios de las diferentes categorías de bienes de consumo y de servicios. En general, han sido los alquileres los que más se han elevado, seguidos de los demás servicios. Por el contrario, los precios del vestido, artículos de uso doméstico y bienes



duraderos, aumentaron relativamente poco. El alza de los artículos alimenticios casi siempre estuvo situada entre estos dos extremos, correspondiendo en general poco más o menos al alza media del conjunto de bienes de consumo y de los servicios. Los casos en que la distribución de las alzas fueron netamente diferentes han sido muy poco numerosos, dada la variable amplitud que la inflación de precios revistió en los diversos países (2).

El alza relativamente importante de los alquileres se explica, sin duda, en gran parte por las modificaciones que se realizaron en la legislación sobre la vivienda. Reglamentados en todas partes más severamente y desde hacía más tiempo que los demás precios, los alquileres llegaron a alcanzar en general un gran retraso durante y después de la última guerra. Por consiguiente, cuando el bloqueo fué suavizado o eliminado, se manifestó en ellos una tendencia a elevarse más rápidamente que el nivel general de precios. En muchos países, particularmente en Italia, Francia y Grecia los Gobiernos no han disminuido o suprimido la reglamentación, habiéndose conformado con elevar rápidamente el nivel de los alquileres bloqueados. Sería, sin embargo, falso creer que el alza excepcionalmente fuerte de los alquileres ha sido totalmente imputable a los aumentos autorizados en el sector reglamentado; los alquileres libres han jugado igualmente su papel, limitado aunque creciente. El ritmo del alza de los alquileres se ha visto, pues, condicionado a la vez por el escalonamiento y amplitud de los aumentos y por la mayor libertad permitida por la legislación, así como por el estado de la oferta y demanda de viviendas; por ello ha variado sensiblemente según los países.

En un reducido número de casos, el aumento del índice de los alquileres entre 1953 y 1959 no pasó del 10 al 15 por 100. En Holanda, Reino Unido y países escandinavos, las alzas se escalonaron entre el 30 y 50 por 100. En Grecia, Italia y Francia, los alquileres casi se doblaron por término medio, siendo el alza frecuentemente más fuerte todavía para los alquileres reglamentados; en Italia, por ejemplo, estos

---

(2) No parece que la evolución de los precios del grupo "calefacción y alumbrado" y del grupo "bebidas y tabacos" haya mantenido una relación constante con el movimiento general de los precios; de hecho, las variaciones de los precios del segundo grupo de artículos estuvieron determinadas en gran parte por las modificaciones (o ausencias de modificación) más o menos arbitrarias del tipo de impuestos indirectos que recaían sobre estos productos.

últimos se triplicaron durante el período precitado. Sin embargo, las alzas no ejercieron sobre los índices de precios del consumo una incidencia exactamente proporcional a su importe, ya que la partida "alquileres" sufrió los aumentos más fuertes precisamente en aquellos países en que la ponderación de los índices le concedía en el origen la más pequeña importancia.

Análogamente a los precios de los alquileres, los precios de los demás servicios sufrieron también aumentos relativamente importantes durante el período estudiado, por lo que los índices de precios del grupo de los servicios (incluidos los alquileres) y los índices de precios del conjunto de bienes de consumo fueron por lo general claramente divergentes. De hecho, en la mayor parte de los países, los precios de los servicios aumentaron dos veces más rápidamente que los precios de los bienes de consumo; en los países escandinavos, sin embargo, la desviación ha sido menos pronunciada en general, mientras que en Alemania las dos curvas han permanecido poco más o menos paralelas. En la mayor parte de los países, el alza de los precios de los servicios, a pesar de haber sido relativamente fuerte, no ha ejercido una influencia muy notable sobre el índice de los precios del consumo, debido al coeficiente de ponderación relativamente débil asignado a los servicios; en general, el incremento global de los precios para el consumo sólo ha sido superior en 3 a 5 puntos al de los precios de los bienes de consumo. No obstante en Suiza, Canadá y los Estados Unidos, donde el coeficiente de ponderación de los alquileres y servicios es más fuerte, el alza relativa de esta categoría de precios ha tenido una incidencia más notable sobre los índices de conjunto de los precios del consumo; éstos se han elevado aproximadamente dos veces más que los índices parciales relativos a los bienes de consumo únicamente.

En la perspectiva en que se sitúa este estudio, el comportamiento de los precios de los servicios reviste una importancia particular, puesto que es probable que una de las principales causas del alza relativamente rápida que ha caracterizado a estos precios hasta aquí, persistirá en el futuro. En el pasado próximo, su alza relativa probablemente haya sido imputable a dos factores principales. En primer lugar, la dificultad de incrementar la productividad de ciertos servicios, y en segundo, el hecho de que en una gran parte de este sector, las remuneraciones aplicadas al principio del período considerado se situaban por debajo de la escala de salarios. En estas condiciones, los precios de los servicios ex-

perimentaron una alza excepcional a medida que la demanda de servicios se incrementaba, o que la mano de obra se aprovechaba de la mejor situación de empleo para dirigirse hacia las ocupaciones mejor retribuidas. Las múltiples repercusiones del fuerte éxodo rural comprobado durante el período de estudio constituyen otro elemento a mencionar. No pensamos que los gobiernos o la opinión pública deban inquietarse en mayor medida por las alzas de este género (3), lo que no quiere decir que todos los incrementos de precios de los servicios (incluso la mayor parte de entre ellos) sean el resultado de esta modificación de la estructura de la economía, o de la tendencia a la elevación del nivel de empleo. En el futuro es probable que a medida que los rendimientos aumenten, el alza relativa de los precios de los servicios continúe; en efecto, incluso si la desviación entre las remuneraciones percibidas en los servicios y en las demás ocupaciones desapareciese, o llegase a invertirse, las dificultades con que se tropieza para incrementar la productividad en ciertos servicios continuarán jugando un papel no desdenable.

### *Otros precios*

Estando, naturalmente, centrado sobre la evolución de los índices de precios del consumo, un estudio como el presente exige que también se examinen los demás principales indicadores del movimiento de los precios, particularmente los índices relativos a los sectores de la economía distintos del sector del consumo, así como los índices de precios estimados del producto nacional en su conjunto. Los datos del cuadro 2 permiten ante todo seguir de 1953 a 1959 la evolución comparada de los índices de precios del consumo y de los precios medios estimados para el conjunto del consumo privado, tal como se deducen de las cuentas nacionales. Los dos métodos empleados dan resultados distintos puesto que no miden exactamente el mismo fenómeno. En primer lugar, la ponderación de los índices de precios para el consumo general está basada en las costumbres que respecto al consumo adoptan los asalariados, y no sobre el consumo total del conjunto de la colecti-

---

(3) Estamos, por ejemplo, persuadidos, de que este factor explica en parte la notable desviación entre el alza de los precios del consumo y la de los precios al por mayor en Italia; las autoridades italianas tuvieron razón en no alarmarse.

vidad. En segundo lugar, las medidas se refieren a épocas bastante diferentes; contrariamente a lo que sucede con los índices de precios del consumo, los índices deducidos de la contabilidad nacional se basan fundamentalmente en la estructura actual del consumo (4). De una manera general (Francia constituye una importante excepción), los precios medios estimados para el conjunto del consumo privado hacen resaltar unas alzas inferiores a las que ponen de manifiesto los índices de precios para el consumo; este es el caso particular de Dinamarca, Grecia, Italia, Noruega y el Reino Unido. Resulta, sin embargo, perfectamente normal que un índice con ponderación variable registre menores alzas, puesto que tiende a dar más importancia a los artículos cuyos precios se elevaron menos y de los cuales, por esta razón, el consumo tuvo tendencia a incrementarse con relación al período precedente. Como quiera que sea, y pese a ciertas diferencias, la clasificación de los países en función del alza sufrida por el precio medio estimado de su consumo privado total sigue siendo, a grandes rasgos, la misma que habían dado los índices de precios del consumo. Por consiguiente, nuestras conclusiones anteriores sobre la clasificación de los países en función del aumento de los precios pagados por el consumidor, siguen siendo válidas; no obstante, según los índices de precios para el consumo privado, Italia debería estar incluida en el grupo de países cuya alza fué menor.

El cuadro 3 indica cuáles han sido las alzas medias de los precios de los diversos elementos del Producto Nacional Bruto para el conjunto de los países Miembros, exceptuada España, entre 1953 y 1959 (excluidos Canadá y Estados Unidos). Como la amplitud relativa del alza de precios de los diversos elementos tuvo tendencia a ser análoga en todos los países, el cuadro 3 resume cómodamente la fisonomía general de la distribución de dichas alzas. Solamente la importancia del alza global de los precios varió sensiblemente según los países. Es preciso, sin embargo, formular una reserva respecto a las comparaciones que posteriormente se harán: las estimaciones referentes a las variacio-

(4) Los índices de precios del conjunto del consumo privado utilizados aquí son índices con ponderación variable, puesto que se derivan de estimaciones de los gastos y de los productos nacionales, establecidos a precios constantes (sin embargo, como estos precios constantes resultan ser los de 1954, los índices de precios implícitos que comparan 1959 con 1953 son de hecho el producto de dos índices enlazados el uno al otro: el primero un índice de PAASCHE, que compara 1959 con 1954, y el otro un índice de LASPEYRES comparando 1954 con 1953).

Cuadro 2

## COMPARACION ENTRE DIVERSOS INDICES DE PRECIOS EN 1959 (1) (\*)

Países	Indice de precios del consumo	Indice de precios implícito del consumo privado	Indice de precios implícito del P. N. B.	Indice de precios al por mayor	Indice de precios al por mayor, con exclusión de los productos agrícolas y alimenticios
		(1)	(1)		
Austria (2) .....	115	113	118	114	115
Bélgica .....	110	109	113	101	102
Dinamarca .....	119	116	121	105	105
Francia .....	129	133	134	127	129
Alemania .....	112	112	115	105	105
Grecia .....	134	127	133	130	130
Islandia .....	130	—	146	—	—
Irlanda .....	117	116	117	113	117
Italia .....	112	109	110	97	97
Luxemburgo .....	107	108	112	—	—
Países Bajos .....	118	117	121	106	107
Noruega .....	121	116	120	111	108
Portugal .....	107	108	105	99	97
España .....	150	—	—	149	148
Suecia .....	120	117	117	107	105
Suiza (2) .....	106	—	106	100	96
Turquía (2) .....	215	—	222	227	268
Reino Unido .....	120	116	121	112	114
Canadá .....	110	111	116	105	107
Estados Unidos .....	109	110	114	108	113

(1) Los índices de precios implícitos deducidos de las cuentas nacionales se han obtenido dividiendo los índices de los agregados a los precios corrientes por los índices de los agregados estimados a los precios de 1954. Fuente: Estadísticas Generales de la O. E. C. E.

(2) En el caso de Austria, Suiza y Turquía, los índices de los precios al por mayor sólo se refieren a las materias primas y a los semiproductos.

(\*) Base 100 en 1953.

nes de precios de dos elementos esenciales del P. N. B. —el consumo del sector público, y la formación de capital— no son muy satisfactorias en la práctica. Ha sido una razón mayor la que nos ha incitado a no utilizar apenas los índices de precios del P. N. B. total, aunque en principio sean los únicos para medir la evolución de los precios en el conjunto de la economía (5). No obstante, las diferencias observadas entre los movimientos estimados de los precios de ciertos ele-

(5) Otra razón mayor por la cual sólo se concedió una importancia secundaria al índice de precios del P. N. B. es su demora en la publicación, que es considerable; además, en el mejor de los casos, su periodicidad sólo es trimestral.

mentos del P. N. B. parecen suficientemente pronunciadas para permitirnos obtener algunas conclusiones formales.

Cuadro 3

INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO DEL CONJUNTO DE LOS PAISES MIEMBROS DE LA O. E. C. E. EN 1951 (1)

	(1953 = 100)
Consumo privado .....	118
Productos alimenticios .....	119
Vestido .....	109
Bienes de consumo duradero .....	109
Alquileres .....	135
Otros bienes y servicios .....	120
Consumo público .....	129
Defensa nacional .....	126
Gastos públicos civiles .....	131
Formación interior bruta de capital fijo (2) .....	117
Construcción de viviendas .....	122
Otras construcciones .....	121
Equipo y utillaje .....	112
Exportaciones de bienes y servicios .....	106
Menos: Importaciones de bienes y servicios .....	102
Producto nacional bruto a precios de mercado (3) .....	120

NOTA.—Para saber cómo se obtienen los índices de precios implícitos ver la nota (1) al pie del cuadro 2.

(1) Con exclusión de España.

(2) El índice de precios implícito aplicable a las variaciones de los "stocks" es de 105, pero el coeficiente de ponderación afectado a este elemento es sólo aproximadamente del 0,5 por 100 del P. N. B. total.

(3) El índice de precios implícito del P. N. B. se establece también en 120 cuando el P. N. B. se escala al coste de los factores.

Para el conjunto del período estudiado está claro que los precios de la importación y la exportación aumentaron en proporciones menores que el resto de los precios; sin embargo, desde un punto de vista puramente estadístico, sus repercusiones sobre el índice de precios del P. N. B. total no están lejos de anularse mutuamente, puesto que las importaciones están afectadas de un coeficiente de ponderación negativo y su volumen corresponde poco más o menos al de las exportaciones. Como consecuencia de este hecho, la evolución del índice de precios implícito del P. N. B. no puede ser muy diferente de la de un índice de precios im-

plícito de los gastos totales de la nación, el cual está fuertemente influenciado por su principal elemento: el consumo del sector privado. Si la elevación del índice de precios implícito del conjunto del P. N. B. ha sido, como se destaca en los cuadros 2 y 3, un poco más acentuada que la del índice de precios del consumo privado, esta diferencia se debe al alza relativamente importante de los precios del consumo del sector público y, en menor medida, la de los precios de la nueva construcción. En otras palabras, en la casi totalidad de los países el aumento del índice de precios para el consumo privado, tiende a subestimar ligeramente la amplitud de la inflación interna.

Mientras que el alza de precios de la construcción ha sido más fuerte que la de los precios del consumo, el alza de los precios de los utillajes y materiales que entran en la formación de capital fué inferior. En la mayoría de los países el incremento relativamente débil de los precios del material y utillaje, así como la ausencia de aumento de los precios de importación implica el que la elevación de los precios al por mayor debió ser netamente menor que la de los precios al consumo. Los diversos índices de los precios al por mayor y del consumo que figuran en el cuadro 2 confirman que esto es cierto. Las principales excepciones las constituyen los países donde el alza de precios fué excepcionalmente fuerte. Otra razón de la divergencia la constituye el hecho de que los índices de precios al por mayor no engloban los precios de los servicios, los cuales, por lo general, crecieron mucho más rápidamente que los precios de los bienes. Además, el precio final de un bien de consumo vendido al detall contiene un elemento de servicio mucho más importante de lo que sucede en las ventas al por mayor.

Para deducir la influencia que los precios de la importación han ejercido sobre los precios al por mayor en los países europeos es necesario distinguir varias fases. Los precios de la importación se elevaron hasta 1957, descendiendo seguidamente. De hecho, hasta mediados de 1957 los índices de precios al por mayor se elevaron en muchos países casi tanto como los índices de precios del consumo, habiéndose producido después de esta fecha una inversión entre las dos series de índices. No obstante, en los Países Bajos, Dinamarca e Italia el alza de los precios al por mayor era ya claramente inferior a la de los precios del consumo antes de la inversión de la tendencia que se produjo a mediados de 1957. En Austria, Bélgica, Italia, Suiza y los tres países escandinavos los precios al por mayor descendieron ligeramente entre mediados de 1957 y prin-

cipio de 1959. En los países en que los precios al por mayor no retrocedieron efectivamente de 1957 a 1959, su alza anterior fué, sin embargo, frenada a partir del momento en que la curva, hasta ese punto ascendente, de los precios de la importación se inclinaba a la baja.

En los Estados Unidos, la evolución de los precios fué exactamente inversa a la marcha seguida en los países europeos. Los precios al por mayor se elevaron un poco más que los del detall de los bienes de consumo; en realidad, su alza fué poco más o menos la misma que la de la media de los precios del consumo, incluidos los servicios. Sin embargo, como los precios al por mayor de los productos agrícolas y de los productos alimenticios descendieron en los Estados Unidos, se observa que si se les excluye del índice, el alza de los precios al por mayor de los artículos restantes (13 por 100) fué más pronunciada que la registrada en no importa qué país europeo, fuera de los casos extremos. Por consiguiente, mientras que en Italia la inversión entre el índice de precios del consumo y el índice de precios al por mayor significa casi con absoluta seguridad que el primero exagera el grado real de inflación interna experimentado por el país, en los Estados Unidos, por el contrario, la divergencia de los dos índices hace pensar que el de los precios del consumo subestima la amplitud de la evolución inflacionista; esta conclusión resulta confirmada cuando se compara el índice de precios del consumo y el índice de precios del P. N. B. en cada uno de los dos países.

Además, el incremento de los precios al por mayor de los productos industriales no alimenticios en los Estados Unidos es imputable en gran parte al alza de los precios de los metales y de los utillajes. Estos precios también aumentaron relativamente en varios países europeos, aunque nunca en el mismo grado. De todas maneras, sobre el conjunto del período, la estructura de los precios relativos ha sufrido unas modificaciones menos señaladas en Europa. También parece que, ciertos años, se han producido con más frecuencia en Europa algunas bajas en los precios al por mayor de determinados grupos de productos industriales.

Esta diferencia se debe, naturalmente, en parte al hecho de que las materias primas importadas ocupan en la economía de los Estados Unidos un lugar mucho más restringido. Sin embargo, nada hace pensar que la producción industrial americana incorpore proporcionalmente menos materias primas. En la medida, por consiguiente, en que los precios americanos tengan realmente una menor elasticidad en el sentido de la baja, dicha rigidez puede ser atribuida, en parte, a las medidas de protección



de la producción nacional americana de materias primas contra los efectos de una evolución desfavorable de la relación entre la oferta y la demanda mundiales.

### III

#### LAS ALZAS DE PRECIOS PRODUCIDAS POR CAUSAS PARTICULARES

Como ya se ha precisado, no es indispensable para que los precios permanezcan estables que cada índice particular sea rígidamente estacionario, así como tampoco el aumento de un índice de precios debe ser considerado obligatoriamente como el síntoma de una presión inflacionista. En nuestra opinión, se concede actualmente demasiada atención a las variaciones, incluso ínfimas, de los índices de precios, habiendo sido en particular el fetichismo del índice del coste de la vida un obstáculo, en varias ocasiones, para realizar un juicioso análisis de las decisiones a tomar.

Nuestra afirmación se basa sobre todo en el hecho de que es imposible, incluso teóricamente, elaborar una medida de las variaciones del valor de la moneda que esté exenta de ambigüedad, ya que todo índice de precios depende, hasta cierto punto, de las convenciones adoptadas para construirle. Estos convenios se refieren a conceptos básicos tales como la definición de los precios, el campo de actividad productiva, las unidades de producción y el papel reservado a las modificaciones de la calidad. Además, la obtención de las muestras de precios y la determinación del sistema de ponderación plantean algunos problemas prácticos. El examen de los índices de precios para el consumo y otros índices de precios de los veinte países estudiados hace concebir un cierto escepticismo, puesto que los problemas no son tratados en todas partes de la misma manera, afectando indiscutiblemente las diferencias de métodos a los resultados obtenidos. Estas afirmaciones bajo ningún concepto tienden a sembrar la duda sobre las grandes tendencias que los índices hacen aparecer en la evolución de los precios, ni se pretende negar toda validez práctica a la medida de las variaciones del nivel general de los precios. En todo caso, estas observaciones quieren decir que es preciso dar prueba de un espíritu crítico cuando las variaciones de los índices son de pequeña amplitud.

La segunda razón sobre la que nos apoyamos es más fundamental. Un índice de precios se puede elevar como consecuencia de alzas particulares, que nada tiene que ver con los tres factores que consideramos como causas esenciales de la inflación (la presión excesiva de la demanda, los aumentos de salarios conseguidos por vía de negociación, cuando superan al incremento de productividad, y los precios con carácter monopolístico). No faltan ejemplos de alzas especiales que hayan afectado a ciertos precios: se piensa particularmente en los repetidos reajustes que la inflación de la posguerra hizo necesarios, en las variaciones de precios debidas al estado de los mercados exteriores o a consecuencia de las perturbaciones accidentales, tales como las malas cosechas. Además de esto, sería utópico dar por descontado que estas alzas especiales de precios serán compensadas por las bajas de otros artículos, merced al juego normal de las fuerzas del mercado o por la aplicación de medidas gubernamentales. Nosotros no compartimos la opinión, por ejemplo, de que los poderes públicos deban esforzarse por neutralizar un alza debida a la elevación de los impuestos indirectos o de los alquileres reglamentados, procurando provocar algunas reducciones sobre otros precios.

He aquí las principales categorías de alza de precios con carácter particular o temporal que serán examinadas en el presente estudio.

### 1. *Reajuste de precios reglamentados*

Al principio del período estudiado los precios no estaban en todas partes sometidos libremente a las fuerzas del mercado; algunos de ellos eran todavía objeto de diversas clases de controles directos, restos de los años de guerra, del período de reconstrucción y del conflicto de Corea. La disminución de estos controles llevó consigo frecuentemente, para ciertos países, unas alzas más importantes de lo que normalmente hubiera resultado como consecuencia de las fuerzas inflacionistas actuantes en la misma época. La suavización del bloqueo de los alquileres ha proporcionado el ejemplo más concreto; análogo fué el efecto de la abolición de las subvenciones, de la supresión de los controles directos sobre los precios de un reducido número de artículos y a veces del reajuste de las tarifas de los servicios de utilidad pública, los cuales habían sido mantenidos a un nivel poco elevado antes de 1953 con objeto de frenar el alza de los índices de precios del consumo.

## 2. *Aumento de los impuestos indirectos y de los derechos aduaneros*

Estos impuestos están incluidos en los precios que se utilizan para establecer los índices de precios del consumo. Si bien esta convención puede justificarse desde el punto de vista del consumidor, importa, sin embargo, aislar las variaciones de precios debidas a las modificaciones de los impuestos indirectos, de las subvenciones o de los derechos aduaneros, siempre que se trate de determinar la magnitud de las tensiones inflacionistas a las cuales está sometida la economía (6).

## 3. *Factores accidentales*

El primer ejemplo que viene a la memoria es el de una mala cosecha, si bien algunas variaciones de precios ligadas a la crisis de Suez también entran en esta categoría.

## 4. *Variaciones de los precios de la importación y exportación resultantes de circunstancias exteriores.*

La situación interior de un país particular influye muy poco sobre los precios que paga por sus importaciones. No sucede lo mismo si se considera el conjunto del grupo de países que venimos estudiando; y es preciso darse cuenta de que el alza y la baja generales de los precios de las materias primas y de la importación registradas durante los cuatro años 1955 a 1958 fueron en gran parte imputables a las variaciones de la presión ejercida por la demanda global. Naturalmente, según la estructura y el volumen de sus cambios internacionales, cada país se beneficiaba o perjudicaba diferentemente de estas variaciones de origen externo.

## 5. *Precios no corregidos de las variaciones de la calidad*

Se trata aquí de un problema bastante particular. Se pretende a veces que algunas de las alzas de precios que las estadísticas registran son más

---

(6) Para complicar aún más las cosas, algunos índices de precios engloban incluso los impuestos locales, que en modo alguno pueden considerarse como un precio.

aparentes que reales. En efecto, no se puede considerar como una verdadera alza un aumento del precio que va acompañado de una mejora de la calidad de un real valor económico. Sin embargo, resulta con frecuencia imposible en la práctica tener en cuenta como sería conveniente estas auténticas mejoras de la calidad. También se admite a veces que los índices de precios tienden a llevar implícito un error sistemático por exceso. En cambio, se llega seguramente en ciertos casos a que una mejora superficial de la calidad disimule un alza de precios; en la medida en que se tengan en cuenta semejantes mejoras, tenderán a introducir un error por defecto en los índices de precios. Además, existen algunos casos, poco frecuentes por cierto, de descensos de la calidad, a los cuales tal vez no se les haya concedido un lugar adecuado al reflejar los movimientos de precios. Estas consideraciones se compensan en parte por el hecho de que no son totalmente tenidas en cuenta dichas mejoras de la calidad. Sin estar en condiciones de formular un juicio definitivo sobre los múltiples aspectos estadísticos y teóricos de esta cuestión, el Grupo tiene la opinión de que el error por exceso del cual están afectados los índices de precios no ha debido ser lo suficientemente fuerte durante el período estudiado como para ejercer una incidencia sensible sobre los valores tomados por los índices (7).

Dentro de los límites de los datos disponibles hemos examinado las alzas de precios acaecidas durante el período 1953-1959, con el fin de apreciar la incidencia que las alzas de origen particular anteriormente enumeradas tuvieron sobre los índices de los diversos países. Resulta imposible, téngase bien entendido, determinar exactamente los efectos de estas alzas. Independientemente del hecho de nuestra carencia de datos acerca de un gran número de países no podemos saber cómo hubiera evolucionado la situación en el supuesto de no haber entrado en juego estos factores.

Además, en la mejor de las hipótesis, los datos estadísticos no nos permitirían nada más que evaluar la incidencia inmediata y directa de

---

(7) Se menciona con frecuencia a este respecto, un aspecto particular de los índices de precios: el hecho de que ellos no pueden tener en cuenta los progresos conseguidos en la productividad de numerosas ramas de los servicios. Es verdad que este factor puede influir de forma notable sobre los índices de precios implícitos del conjunto del P. N. B.; pero es poco probable que afecte seriamente a los índices de precios del consumo, puesto que en casi todas partes las actividades de servicio interesadas tienen un *pequeñísimo* coeficiente en la ponderación de estos índices.

estas variaciones de precios particulares sobre los índices de precios. En el caso de una modificación de los precios de la importación, por ejemplo, la incidencia consistiría en la variación de los precios de la producción final, suponiendo que el aumento de los costes debidos al aumento de los precios de la importación fueran pura y simplemente repercutidos sobre el consumidor final. No se ha intentado aquí evaluar los efectos secundarios de las diversas alzas particulares examinadas o sus efectos últimos a largo plazo.

Es cierto que cuando estos movimientos de precios de origen particular tienen lugar en el sentido de la baja pueden contribuir a atenuar el efecto global de todos los demás factores que presionan al alza de los precios. Opinamos, sin embargo, que una serie de variaciones de precios de origen particular o con carácter autónomo tiene probabilidades de ejercer en fin de cuentas unos efectos disimétricos y de dar lugar a una elevación del nivel general de los precios, incluso si el sentido y amplitud de estas variaciones son puramente aleatorios. En otras palabras, probablemente existe una especie de efecto de "trinquete". En teoría, las alzas de precios de origen particular deben tender, permaneciendo los demás efectos invariables, a reducir la demanda total efectiva, debiendo provocar por este hecho una presión a la baja sobre los demás precios; en realidad, los demás efectos no permanecen invariables. Los salarios en particular corren el riesgo de elevarse como consecuencia de las alzas de precios iniciales, impidiendo toda baja compensatoria. Si, por lo tanto, las alzas de precios particulares no son forzosamente causadas por verdaderas tensiones inflacionistas, pueden, sin embargo, en ciertos casos, haber sido una de las causas de las presiones de inflación posteriores (8).

¿Cuál ha sido en la práctica la importancia de estas alzas de precios de origen particular? Veamos primeramente el caso de los reajustes de precios reglamentados. En el conjunto de los países considerados, ha sido la elevación de los alquileres bloqueados o la suavización del blo-

---

(8) Por ejemplo, incluso no habiendo aumentado los precios de la importación en el período estudiado, el simple hecho de haber variado podía haber originado en definitiva un cierto movimiento de alza para el conjunto de los precios. Los años 1955 a 1957, durante los cuales se elevaron los precios de la importación, pueden haber sido más importantes que los dos años siguientes, durante los cuales descendieron (incluso habiendo sido la baja mayor que el alza), puesto que un alza del coste de la vida acelera más la elevación de los salarios de lo que la retarda una baja.

queo lo que sin duda ha jugado el papel más importante. En casi todos los países, el alza de los precios para el consumo hubiera sido seguramente menos notable para el conjunto del período, si los aumentos de los alquileres reglamentados no hubieran excedido a los de los demás precios, lo cual no quiere decir que en la mayor parte de los países el mantenimiento del bloqueo de los alquileres haya dejado de constituir un factor de estabilización en ciertas épocas. Fuera de los alquileres, el único ejemplo concreto demostrativo de que la modificación de los controles ha tenido una incidencia sensible sobre los precios, es, a nuestro juicio, el del Reino Unido, donde determinadas alzas sustanciales de los precios de los géneros alimenticios son directamente imputables a los cambios introducidos en la reglamentación que estaba en vigor al comienzo del período de estudio. La supresión del control de los precios provocó igualmente cierta alza en Alemania.

El hecho de que la abolición de ciertos controles sobre los precios alimenticios se realizara en el Reino Unido en 1954, y que tuviera lugar un aumento notable de los alquileres reglamentados en los Países Bajos en los primeros meses de este año explica, en gran parte, por qué la estabilidad que caracterizaba a los índices de precios del consumo al comienzo del período, fuera de tan corta duración en estos dos países. Análogamente, en Noruega, como consecuencia de haber sido un poco reajustados desde 1954 los alquileres controlados y los precios agrícolas reglamentados, el índice de precios comenzó a elevarse más pronto en este país que en la mayor parte de los demás.

El país cuyo índice de precios parece haberse visto más afectado por las modificaciones introducidas en la fiscalidad indirecta es Suecia. Además de la cuota general de 4,2 por 100 sobre la cifra de negocios implantada a principio de 1960, esta categoría de impuestos sufrió entre 1956 y 1958 algunos aumentos apreciables que, en definitiva, hicieron elevarse el índice de precios del consumo en tres o cuatro puntos. Así, cerca de un tercio del alza total registrada por el índice sueco, desde el origen del período hasta finales del primer trimestre de 1960, puede, sin duda, ser imputada a la elevación de la fiscalidad indirecta. En Noruega, las subvenciones (particularmente los precios de sostenimiento de los productos agrícolas) fueron modificadas en repetidas ocasiones, bien sea en el sentido del alza o en el de la baja. Algunos años, estas fluctuaciones llegaron hasta hacer variar el índice de precios del consumo en dos o tres puntos; pero sobre el conjunto del período, aproximada-

mente se anularon entre sí. En Alemania, los impuestos indirectos y las subvenciones sufrieron los unos y las otras ciertas reducciones que igualmente parecían, aproximadamente, compensarse en el conjunto del período estudiado.

Según que las cosechas sean o muy buenas o muy malas, los precios de ciertos productos agrícolas son susceptibles de fluctuaciones excepcionalmente fuertes, superando con mucho las variaciones estacionales medias. Así ha sucedido que algunos años el precio de las patatas en el Reino Unido y el de las frutas en Suiza fueron durante ciertos meses dos o tres veces más elevados que durante los mismos meses de otros años; algunas fluctuaciones de esta amplitud pueden llegar hasta hacer variar el índice global de los precios para el consumo en uno o dos puntos, incluso si los productos en cuestión sólo ocupan un reducido lugar en la ponderación del índice. Por lo tanto, a pesar de estas señaladas fluctuaciones, los precios de los dos productos precitados no eran sensiblemente más elevados al final del período que al principio, lo cual confirma que sobre un intervalo lo suficientemente amplio—siete años en este caso—las cosechas anormales no deben tener en general efectos acumulativos directos muy considerables. Por el contrario, durante un año determinado, es bien evidente que las malas cosechas pueden hacer elevar sensiblemente el índice de precios para el consumo; a largo plazo este factor puede, pues, tener algunos efectos secundarios importantes.

A este respecto conviene mencionar las mediocres cosechas de 1957 y 1959 en Alemania, y las malas cosechas obtenidas en los Países Bajos durante tres años consecutivos de 1956 a 1958. En cambio, la favorable cosecha de 1958 ejerció en Alemania una clara presión a la baja sobre los precios; en 1958, Suiza tuvo igualmente una excelente cosecha de frutas, que parece hizo disminuir por lo menos en un punto su índice de precios del consumo. En fin, conviene recordar que el alza excepcional de seis puntos que el índice de precios registró en los Países Bajos entre el 2.º y 3.º trimestre de 1957, se debió a la conjugación de una mediocre cosecha y a una elevación sustancial de los alquileres reglamentados; este es un excelente ejemplo de la importancia que pueden revestir en ciertas épocas estas alzas de precios de origen particular.

Queda por considerar una última categoría de variaciones de precios de carácter especial: las variaciones de precios de la importación y la

exportación motivadas por la evolución de los mercados exteriores. Como ya se ha observado anteriormente, el alza de precios de la importación ha sido en la mayor parte de los países uno de los más importantes factores del aumento general registrado entre 1955 y 1957; inversamente, el descenso de estos precios entre 1957 y 1959 contribuyó a compensar el incremento del coste de la mayor parte de los factores interiores, lo cual no quiere decir, por otra parte, que esta baja haya sido la causa principal de la pausa que los precios de la producción final marcaron en 1958. Por las razones ya indicadas, se puede deducir que el descenso de los precios a la importación no anuló completamente los efectos de su alza anterior, incluso habiendo retrocedido estos precios por sí mismos por debajo de su nivel primitivo. Por la misma razón, las variaciones de los precios a la exportación pueden considerarse igualmente como modificaciones de precios de origen particular. En diversos países, esta evolución de la situación ha tenido, en ciertas épocas, unos efectos indirectos considerables sobre los precios, como consecuencia de las tensiones a que estaban sometidos los recursos interiores; sin embargo, los casos que se podrían citar no son muy numerosos (9).

Si se reúnen todas estas clases de variaciones de precios de origen particular (cambios introducidos en la reglamentación de los alquileres o de los precios, modificaciones de los impuestos indirectos y de las subvenciones, variaciones del volumen de las cosechas, movimientos de los precios de la importación, etc.) resulta manifiesto que, en la mayor parte de los países, los índices de precios del consumo sufrieron, determinados años, unas importantes alzas que no traducían una correspondiente modificación de las tensiones inflacionistas existentes en el interior de la economía de estos países. Casi en todas partes, parece que existió un cierto momento, en el que los movimientos de precios de la importación y las elevaciones de los alquileres reglamentados ejercieron su influencia sobre los índices de precios; en cambio, el resto de los factores sólo han tenido efectos notables en algunos países. Así resulta que, para el conjunto del período, las modificaciones introducidas en los impuestos jugaron un papel importante en Suecia; en el Reino Unido, lo fueron las modificaciones realizadas en el control de los precios y en las tarifas de las empresas del sector público, mien-

---

(9) En Dinamarca, por ejemplo, los precios interiores de los géneros alimenticios están determinados en gran medida por los precios de las exportaciones agrícolas.



tras que en Noruega un papel importante correspondió a las modificaciones de las subvenciones y de los precios de apoyo para los productos agrícolas; en fin, en Alemania y los Países Bajos, resulta claro que algunos movimientos particularmente pronunciados de los índices de precios al consumo fueron en parte imputables al carácter anormal de algunas cosechas. Algunas de estas alzas, sin duda, jugarán un papel in-suficiente en el futuro, particularmente las correspondientes en su mayor parte a la puesta en orden de las estructuras de precios artificiales o falseados. Sin embargo, los precios de la importación, los impuestos indirectos y las cosechas, siempre están sujetos a determinadas variaciones, y en el caso en que estas últimas llegaran a provocar una clara presión sobre el índice de precios al consumo, sería preciso, en nuestra opinión, esforzarse por impedir que el alza tenga una incidencia acumulativa sobre los salarios y los demás precios.

Ligar los rendimientos nominales a los índices de precios del consumo, tal como se les calcula actualmente, nos parece ser una política poco deseable, ya que estos índices sufren las repercusiones de las alzas de precios de origen particular a que acabamos de pasar revista. Esta inclusión es particularmente sensible cuando la elevación del índice es consecuencia, por ejemplo, de la adopción deliberada de una política tendente a restringir la demanda real mediante una elevación de los impuestos indirectos. No es que pretendamos negar la utilidad de un gran número de índices actuales de precios del consumo, como indicadores de las variaciones del coste de la vida para el consumidor; opinamos, sin embargo, que las autoridades competentes deberían estudiar la posibilidad de establecer paralelamente unos índices bastante diferentes, que servirían sobre todo de barómetros para medir las presiones inflacionistas.

Estos índices que, en la medida de lo posible, deberían hacer abstracción de los efectos de las alzas especiales de precios anteriormente enumeradas, serían, en nuestra opinión, una base más apropiada para ajustar las rentas nominales; sostenemos en efecto que un alza de precios de origen particular no debería justificar una elevación de las remuneraciones.

Insistimos finalmente sobre un último punto: el hecho de que en el conjunto del período considerado una parte del alza total de los índices de precios del consumo haya podido ser debida en ciertos países a unos factores especiales, no quiere decir que estos países hayan cono-

cido por este motivo un grado de inflación tanto menos fuerte. Si puede ser peligroso no ver el papel que han jugado estos factores en el incremento de un índice general de los precios del consumo, aun puede serlo más reconocer los defectos de los índices de precios existentes, sacando la conclusión de que éstos exageran la amplitud de las tensiones inflacionistas. El segundo error entraña el riesgo de ser incluso más especioso que el primero, ya que da la impresión de estar basado en un razonamiento técnico más inteligente. Habiéndose observado en algunos países unas alzas especiales de precios bastante importantes durante determinados años, se ha comprobado siempre que, después de haber desaparecido su incidencia, nos quedamos en presencia de una inflación de precios considerable.

#### IV

#### EL PAPEL DE DEMANDA

Se destaca en nuestro estudio que, entre las cuatro causas del alza de los precios examinadas en el presente informe, dos han jugado un papel preponderante: el exceso de demanda, y los incrementos de salarios exagerados, conseguidos por vía de negociación (10). Frecuentemente han sido estudiadas bajo los nombres de inflación provocada por la presión de demanda, e inflación provocada por la presión de los salarios. Algunos economistas han querido hacer de cada una de estas fuerzas la causa única de las alzas de precios producidas. Nosotros tenemos la convicción de que ambas han ejercido una fuerte influencia, pero que ha sido distinta según los países y según las fases del período considerado. Aunque en repetidas ocasiones hayan influido simultáneamente sobre los precios, habiéndose conjugado sus efectos y, aunque las interacciones sean posibles entre ellas, sucede —y ha sucedido— que actúan por separado en tal o cual fecha o país. En opinión nuestra, lo más difícil para las autoridades encargadas de llevar a cabo una política de estabilización, es comprender perfectamente que estas dos cau-

---

(10) Uno de los miembros del Grupo de Expertos, el Profesor KAHN, no cree que la noción de "exceso de demanda" constituya un instrumento satisfactorio de análisis de los procesos inflacionistas. Sin embargo, no piensa que este problema haya perjudicado a la formulación de las recomendaciones.

sas de inflación constituyen fuerzas independientes, y tratarlas como tales.

### *La naturaleza del exceso de demanda*

Decimos que existe un exceso de demanda cuando la demanda monetaria global no puede ser satisfecha a los precios en vigor, sin someter los recursos productivos a una tensión exagerada. El encadenamiento causal directo que conduce de un exceso de demanda al alza de precios es suficientemente conocido: a medida que la demanda de bienes aumenta, la explotación de los recursos productivos se intensifica; el potencial de producción llega a ser utilizado al máximo; aparece una penuria general de mano de obra, y al disputarse las disponibilidades insuficientes ofertadas en el mercado, compradores y empresarios libran una batalla que da por resultado la elevación de precios y salarios. La experiencia demuestra cada vez que la acción ejercida por un exceso de demanda así entendida tiende a generalizarse, puesto que este exceso provoca unas alzas de precios en serie, influyendo sobre las decisiones y las actitudes de un número creciente de hombres de negocios, de consumidores, de trabajadores y de prestamistas de fondos. Es cierto que existen en numerosos sectores de la economía unos precios dirigidos sobre los cuales un ligero exceso de la demanda puede quedar sin efecto durante un cierto tiempo; pero por regla general, las repercusiones sobre los costes de las materias primas y los salarios no dejan de aumentar, en tanto subsiste la presión de la demanda.

El exceso de demanda puede ser, naturalmente, más o menos pronunciado. Sus síntomas generales son la insuficiencia de medios materiales de producción o de mano de obra, bien entendido que si la penuria aparece en los dos sectores a la vez, el diagnóstico es cierto. No obstante, el problema se complica por el hecho de que la presión de la demanda raramente se ejerce de forma igual sobre todas las ramas de la actividad y sobre todos los sectores del mercado de trabajo. Puede muy bien suceder que existan trabajadores en paro, a los que resulta difícil hacer aceptar los empleos que se les ofrecen, porque los interesados carezcan de movilidad, porque no encuentren el alojamiento preciso o porque no tienen las calificaciones necesarias. Incluso con un excedente de mano de obra en la mayor parte de los sectores de la economía, la demanda puede chocar contra los límites de la capacidad

material de producción; y esto puede ser suficiente para crear un exceso de demanda.

Otros factores importantes de la incidencia de la demanda sobre los precios es su tipo de variación. Un incremento de la demanda que fácilmente podría ser absorbido en dos años, por ejemplo, entraña el riesgo de someter las facultades de adaptación de la economía a una dura prueba si se produce en el espacio de un año solamente. Inversamente, una disminución de la demanda puede no provocar grandes efectos ni paralizar un alza de precios en curso si el público la considera como transitoria. Además de esto, el clima económico general y la forma en la cual el público anticipa la evolución de la demanda constituyen algunas de las circunstancias que conviene tener en cuenta. Así se comprenden mejor las razones por las cuales una inflación provocada por la demanda aparece, en algunos países, a un nivel de empleo claramente más elevado que en otros y por qué motivo las nociones de "pleno empleo" y de exceso de demanda no sabrían aplicarse sin matizar al conjunto de la economía.

El comportamiento de los precios no permite por sí solo obtener un diagnóstico sobre el estado de la demanda. En primer lugar, el alza de los precios puede tener unas causas distintas de la presión de la demanda; en segundo lugar, las fluctuaciones cíclicas de la actividad tienden fatalmente a imprimir a los precios unas oscilaciones periódicas, siendo normal que en el curso de la fase ascendente del ciclo los precios particularmente sensibles manifiesten una tendencia al alza mucho antes de estar en presencia de un exceso global de demanda. Además, como la demanda generalmente sólo influye sobre los precios con algún retraso en el tiempo, determinados precios continúan elevándose con frecuencia varios meses después de finalizar el período de fuerte demanda. Recíprocamente, la estabilidad de los precios no siempre es una prueba de que no exista exceso de demanda. Los defasajes en el tiempo y los controles directos vienen evidentemente a complicar la situación. En fin, en una economía abierta, si el excedente de demanda está cubierto por un incremento de las importaciones y una degradación de la balanza de pagos, es posible que durante algún tiempo los precios apenas si se vean afectados. Estas complicaciones dan una idea de las dificultades con las que se enfrentan sin cesar los servicios encargados de la estabilización para llegar a mantener un clima económico en el cual la demanda sea sufi-

ciente para mantener un alto nivel de empleo y estimular la expansión sin someter los recursos a una tensión exagerada.

*Las fases de exceso de demanda entre 1953 y 1959*

¿En qué momentos del período hubo excesos de demanda? A pesar de la parte de apreciación personal que aquí interviene, las respuestas que nos han sido comunicadas por los servicios encargados de la estabilización en los diversos países han resultado corroborar estrechamente nuestros propios juicios.

Cuadro 4

PERIODOS APROXIMADOS DE EXCESO DE DEMANDA

<i>País</i>	<i>Duración aproximada</i>	<i>Fechas aproximadas</i>
Austria .....	1 año	Año 1955
Bélgica .....	1 año	Comienzos 1956 a comienzo 1957
Canadá .....	1 año	Comienzos 1956 a comienzo 1957
Dinamarca .....	1 año	Comienzos 1954 a comienzo 1955
Francia .....	2 años	Comienzos 1956 al 2.º trim. 1958
Alemania .....	2 años	1955 y 1956
Grecia .....	Desdeñable des- pués de 1953	
Islandia .....	Prolongada	
Irlanda .....	Desdeñable	
Italia .....	Desdeñable	
Países Bajos .....	2 1/2 años	Fin 1954 a comienzo 1957
Noruega .....	2 1/2 años	Comienzo 1954 a finales 1956
Portugal .....	Desdeñable	
España .....	Prolongada	1953 a mediados 1959
Suecia .....	2 1/2 años	Comienzo 1955 a mediados 1957
Suiza .....	1 1/2 años	Fin 1955 a mediados 1957
Turquía .....	Prolongada	1953 a mediados 1959
Reino Unido .....	1 1/2 a 2 años	Fin 1954 a mediados 1956
Estados Unidos .....	1 1/2 a 2 años	Fin 1955 a comienzo 1957

En determinados casos las opiniones han diferido en cuanto a las fechas que marcaban el origen o el final de los períodos de presión exagerada de la demanda; pero el acuerdo ha sido suficientemente amplio para probar que se puede determinar válidamente si existe o no un excedente de demanda a efectos de orientar la política económica en consecuencia. En el cuadro anterior hemos establecido la lista de los períodos

durante los cuales estimamos que hubo exceso de demanda en los diversos países. No se trata evidentemente de que estos excedentes de demanda hayan sido la sola y única causa de las alzas de precios registradas durante estos períodos; inversamente, es posible que como consecuencia de los desfases en el tiempo sea preciso atribuir a estos excedentes algunas alzas de precios posteriores.

### *Los casos extremos*

Sabemos que, independientemente de su duración, los excesos de la demanda alcanzaron un grado muy variable según los países. Como consecuencia de las complicaciones ya mencionadas, estas diferencias de grado no son susceptibles de una expresión estadística con la ayuda de datos *ex post* comparables de uno a otro país. Sin embargo, se constata fácilmente que en algunos países la demanda ha sido tan fuerte y la penuria de recursos tan señalada, que se trata evidentemente de casos extremos de exceso de demanda. Con esto queremos decir que tales excesos han jugado un papel tan preponderante, que los demás factores eventuales del alza de precios parecen desdeñables por comparación. En nuestra opinión, Turquía, España e Islandia constituyen casos manifiestos de este género; en Francia igualmente el exceso de demanda alcanzó el grado "extremo" en 1956 y 1957. La experiencia demuestra que estos casos de gravedad excepcional han sido debidos a la persistencia de un margen excesivo entre los gastos y los ingresos del sector público, diferencia generalmente financiada por medio de anticipos del Banco central.

No nos detendremos sobre los casos de este género ni analizaremos los factores complejos de orden político y psicológico en los cuales tienen su origen. El remedio que necesitan imperiosamente es efectivamente de todos bien conocido. Se ha intentado frenar este tipo de inflación mediante expedientes tan diversos como ingeniosos, pero los resultados siempre han sido parciales y efímeros. A fin de cuentas, el éxito sólo es posible si se toman enérgicas medidas para poner en orden las finanzas públicas. Ciertamente, una prescripción tan simple no resuelve forzosamente todos los problemas de inflación, aunque aparta a la situación de su carácter de gravedad excepcional.

A la inversa, un pequeño número de países—Irlanda, Portugal e Italia—no parecen haber conocido excesos de demanda. Sin extraer conclusiones sobre las razones de este hecho, se puede afirmar que en Irlanda

y Portugal la demanda fué apenas suficiente para dar a la economía el impulso necesario. En Italia, los poderes públicos parecen haber logrado bastante bien mantener un equilibrio económico satisfactorio, aunque se haya sostenido, fundándose en el nivel elevado a que se ha mantenido el paro, que la demanda hubiera podido, sin inconveniente, ser un poco más importante. De 1952 a 1959, Italia consiguió incrementar su producto nacional bruto en el 6 por 100 por año, sin que apareciese síntoma alguno de exceso de demanda (ver también la nota de la página 19).

### *El «boom» de 1955-1957*

Los trece restantes países estudiados atravesaron todos por una fase durante la cual existió un exceso de demanda. Sin alcanzar la misma intensidad que en los casos más acusados, el fenómeno ha jugado un importante papel en la génesis del alza de precios que estos países han conocido, sin que haya tenido un carácter permanente; por lo general, se ha situado en el intervalo comprendido entre los años 1955 y 1957, y sus fechas y duración aproximada han variado según los países. Desde hacía dos años aproximadamente éstos hacían frente al incremento de la demanda con ayuda de los recursos inutilizados de que disponían y merced al desarrollo de su potencial productivo. Al haber continuado la demanda creciendo rápidamente, mientras que el margen disponible para aumentar la producción disminuía, los recursos susceptibles de ser llevados al mercado se revelaron insuficientes en la mayor parte de los países hacia 1955 ó 1956. Esta simultaneidad demuestra que el fenómeno ha tenido un carácter internacional. Téngase bien entendido que, si bien el exceso de demanda ha sido más pronunciado en unos países que en otros, sin embargo no sabríamos establecer la clasificación precisa. A nuestro parecer, la gravedad de la presión causada por el exceso de demanda ha sido más directamente función de la duración del fenómeno que de su intensidad.

El exceso de demanda apareció en circunstancias clásicas, en el momento en que un fuerte incremento de las inversiones fijas del sector privado se añadía a una demanda de los consumidores, que ya era fuertemente ascendente (particularmente la demanda de bienes duraderos), y a unos gastos de construcción de viviendas análogamente muy elevados. En otras palabras, se produjo un "boom" caracterizado por las inversiones de capital. En buen número de países estos incrementos sustan-

ciales se produjeron análogamente en otros sectores diversos de la demanda, pero no han jugado en manera alguna un papel tan general y esencial como el aumento de las inversiones industriales. En bastantes casos, el aumento del consumo privado ha sido superior en valor absoluto al de las inversiones, pero ha sido el incremento brutal de estas últimas lo que más ha contribuido a crear un estado de exceso de demanda.

El incremento de las compras de bienes de consumo duraderos, que fué particularmente rápido en 1954, se tradujo en parte en un incremento correspondiente de la capacidad de producción. En algunos países, sin embargo—los que demandaban a la importación una fuerte proporción de estos bienes o de las materias primas necesarias para fabricarlos—, el incremento de las ventas interiores tuvo unas repercusiones desfavorables sobre la balanza del comercio exterior. En varios países el efecto más importante del aumento de las ventas de bienes de consumo duraderos consistió sin duda en acelerar aún más la expansión de las inversiones.

Varios países vieron aumentar rápidamente sus exportaciones, debiéndose este hecho a sus ventas a los demás países europeos, de suerte que en el conjunto de Europa el aumento se tradujo sobre todo en la inflación general de la demanda que acompañó al “boom” de las inversiones. No obstante, como por razón de la estructura de la demanda las exportaciones de los diversos países europeos progresaron desigualmente, resulta que en algunos de ellos el “boom” jugó un papel mayor; tal ha sido el caso particular de los pequeños países cuya economía depende ampliamente del comercio exterior. En determinados países, como Noruega, Suecia, Alemania y los Países Bajos, el brillante desarrollo de las exportaciones impidió que la presión de la demanda ejerciera rápidamente una incidencia desfavorable sobre la balanza del comercio exterior, de manera que el exceso de demanda ha podido ser tolerado durante bastante tiempo.

En la mayor parte de los países el elemento motor del “boom” ha sido, sin embargo, el aumento de las inversiones industriales. Las estadísticas anuales y los datos relativos al conjunto de la economía no siempre hacen resaltar plenamente la amplitud de este aumento. En los Estados Unidos, por ejemplo, donde en el conjunto del año 1957 los gastos consagrados a las instalaciones y equipos nuevos sobrepasaron en un 23 por 100 los de 1955 (aumento bastante considerable), se llega a un incremento del 60 por 100, o sea, casi tres veces más si se compara el primer



trimestre de 1957 con el trimestre correspondiente de 1955. Estos mismos gastos habían aumentado un 22 por 100 entre 1955 y 1956 en el conjunto de la economía americana y en un 50 por 100 aproximadamente en las industrias del automóvil, los transportes (con exclusión de los ferrocarriles) y la industria siderúrgica en su fase de producción de metal (11).

Como la posibilidad de transferir los recursos de un sector a otro es limitada y como las presiones inflacionistas que se manifiestan en un sector tienen tendencia a transmitirse a otras ramas que pueden estar en equilibrio, una demanda de inversión fija que presente unas fluctuaciones tan amplias como las que se registraron en 1955 y 1956 parecía casi incompatible con la estabilidad financiera y con una expansión económica regular, basada en un nivel de empleo elevado.

### *La regulación de la demanda*

Los hechos demuestran claramente que en presencia de un exceso de demanda los Gobiernos han intentado por lo general combatirla, pero no han conseguido impedir que contribuya el alza de los precios. No intentaremos aquí explicar caso por caso las causas inmediatas de este fracaso; nos preocuparemos en primer lugar del problema de la política a seguir en el futuro. ¿Es posible hacer frente de forma más eficaz a unas situaciones de este género, que seguramente están llamadas a reproducirse?

A modo de introducción a nuestras conclusiones sobre este punto formularemos tres observaciones que se nos han puesto de manifiesto al final de la encuesta.

1) Cada vez que en el curso del "boom" un Gobierno juzgó que el estado de su balanza de pagos le imponía combatir el exceso de demandas, consiguió poner a punto un conjunto de medidas monetarias y fiscales, que fueron coronadas por el éxito en un plazo relativamente corto, incluso tratándose de un caso extremo. En nuestra opinión, esto demuestra que los instrumentos actuales de la política monetaria y fiscal no son defectuosos en sí mismos, sino que su escasa eficacia se debe a que se ha titubeado en cuanto a aplicarlos con firmeza y prontitud.

2) No se deben subestimar las dificultades propias de toda tenta-

---

(11) Hay que señalar que en 1958 la industria del automóvil y la industria siderúrgica (producción de metal) invirtieron, aproximadamente, un 50 por 100 menos que en 1957, bajo forma de instalaciones y nuevo equipo.

tiva de contener o reducir la demanda. ¿En qué momento se debe intervenir, qué medidas es preciso tomar y hasta dónde se debe llegar? Hemos estado lejos de llegar a la unanimidad cuando hemos querido responder a estas preguntas de una manera precisa y detallada. Sin embargo, nosotros nos interrogábamos a posteriori, disponiendo de datos más completos que los que tenían los poderes públicos en el momento de tomar las decisiones y sin ser responsables de las consecuencias de nuestras elecciones teóricas. Es preciso también decir que el "boom" de las inversiones de 1955-1957 fué el primero en su género después de la guerra, lo que explica en parte que se haya tardado visiblemente en tomar conciencia de su amplitud y del rigor de las medidas necesarias para hacerle frente.

3) Estamos sorprendidos por las importantes lagunas y la penosa lentitud que representa todavía en numerosos países la recopilación de los datos de los cuales debieran disponer los poderes públicos para tomar las decisiones con rapidez y bien fundamentadas. Particularmente se trata de datos puramente estadísticos concernientes al grado de utilización de la capacidad de producción, situación del mercado de empleo, volumen de nuevos pedidos y de pedidos en cartera, "stocks", márgenes comerciales y operaciones de inversión en curso y en proyecto. Las insuficiencias son todavía más irritantes en el caso de análisis detallados de movimiento de precios, ingresos de los asalariados, evolución de la productividad, etc. Nos parece que la necesidad de una información adecuada no necesita discusión, y todos los Gobiernos deberían velar para que tal hecho no entorpeciese la actividad de sus servicios.

Podemos formular ahora conclusiones en cuanto a la manera de mejorar en el futuro la regulación de la demanda. Como muchos expertos de los servicios de estabilización, opinamos que es preciso ante todo utilizar los instrumentos fiscales y monetarios existentes con más prontitud y con un vigor proporcional a la fuerza de los factores de la demanda. El principal error cometido durante el último "boom" por aquellos que estaban encargados de regular la demanda fué el no utilizar estos instrumentos con más prontitud y energía. Según la expresión consagrada, los emplearon "poco y tarde". Los servicios encargados de la estabilización deberán esforzarse para no repetir este error en el futuro.

Esto no significa que a la timidez y prudencia deban suceder la audacia y la pretendida panacea de las medidas "masivas". La estabilización no se podía realizar asestando golpes a la economía; el arte de aplicar

una política consiste, por el contrario, en adaptar las medidas tomadas a la evolución de la situación, manejando hábilmente las transiciones. Tampoco implica esto que sea preciso realizar prodigios de adivino para operar en el momento oportuno. El gran error cometido durante el "boom" no fué el haberse abstenido de intervenir antes de que la situación se hubiese aclarado, sino el haber permanecido en la indecisión y contentarse con semimedidas mucho después de resultar perfectamente evidente que se estaba en presencia de un exceso de demanda.

Todo induce a pensar que en el futuro se sabrán utilizar mejor los instrumentos fiscales y monetarios disponibles y adaptar su empleo a las dificultades con que se tropiece. En todas partes se mejoran los medios de información económica con el fin de tener un cuadro más completo y al día de la situación, a medida que ésta evoluciona. Además, la experiencia adquirida en la utilización de los diversos instrumentos de estabilización (es la primera vez después de la guerra que se utilizan en circunstancias normales) no puede dejar de facilitar la solución de los nuevos problemas que se plantearán. Finalmente, y se trata de un factor muy importante, los medios políticos son cada vez más conscientes del problema y están más dispuestos a abordarle con firmeza. Nos estamos liberando de la mentalidad de crisis de los años 1930, que explica por sí sola la especie de timidez con la que hemos acogido una prosperidad, en resúmenes cuentas brillante y bienvenida. Creemos que no estamos condenados a caer del exceso de prosperidad a la depresión.

Entretanto formularemos una segunda sugestión de orden general: para hacer mejor frente a un exceso de demanda es preciso utilizar más ampliamente y de forma más sistemática las posibilidades que ofrece la política fiscal. Con frecuencia se ha expuesto esta idea, añadiendo de forma más o menos clara que los poderes públicos abusaron del arma monetaria. Nosotros no compartimos esta opinión. Es por no haber utilizado tanto como hubiera sido conveniente las medidas fiscales por lo que se puede estimar que recurrieron con exceso a las medidas monetarias para moderar la demanda. Si se examinan las disposiciones tomadas, bien fuese para reducir los gastos públicos (particularmente los gastos en capital del Estado y de las empresas públicas) o bien para elevar los impuestos, se comprueba que el importe total de las reducciones o de los aumentos fué sumamente pequeño en relación con las variaciones de la demanda global.

Los servicios responsables de la estabilización han preferido utilizar

los instrumentos monetarios porque su acción es mucho más flexible que la de los instrumentos fiscales. Esta preferencia es, en parte, inevitable, lo cual se debe al hecho de que las medidas monetarias actúan de manera indirecta, por lo que son más fáciles de emplear. Sin embargo, la rigidez actual de los mecanismos fiscales no es inherente a la naturaleza de las cosas; es consecuencia de los procedimientos que se han decidido emplear en este campo. Somos ardientes partidarios de buscar los medios que permitirían dar mayor flexibilidad a la política fiscal. Los gastos públicos ofrecen ciertas posibilidades a este respecto, pero es necesario reconocer que los gastos no prioritarios que fácilmente pudieran ser suprimidos son poco numerosos. También es necesario poder operar con más flexibilidad sobre los tipos de imposición.

La sugestión más interesante a este respecto ha sido la de capacitar a los servicios encargados de la estabilización para modificar los tipos reales de imposición aplicables a las diferentes fuentes de los ingresos públicos, dentro de los límites de una gama de tipos determinada, sin que cada una de estas modificaciones deba ser antes aprobada por el procedimiento parlamentario normal. Se trata evidentemente de posibilitar a estos servicios para operar en todo momento sobre el volumen total de gastos del sector privado con la misma facilidad con que, por ejemplo, modifican actualmente el tipo de descuento. Esta reforma tendría el doble mérito de ser útil y realizable, y nosotros la recomendamos en nombre de los siguientes argumentos:

a) El período de un año generalmente cubierto por el presupuesto es muy largo para que los ingresos fiscales constituyan un instrumento de estabilización suficientemente flexible.

b) Teniendo en cuenta los plazos que exige su preparación y examen, el presupuesto anual obliga con frecuencia a prever la evolución económica con dieciocho meses o dos años de anticipación. Esto es pretender un verdadero prodigio.

c) Es ciertamente posible rectificar la ley presupuestaria durante el ejercicio, pero es muy raro que se proceda así para aumentar los impuestos, y esto por razones evidentes: en primer lugar, porque, fatalmente equivale a reconocer la equivocación al establecer el presupuesto normal; en segundo lugar, porque las modificaciones a introducir en el importe de los impuestos parecen con frecuencia demasiado pequeñas para justificar las complicaciones que causarían.

d) En muchos países, una de las grandes razones de la dificultad

de regularizar la fiscalidad con toda la flexibilidad que una política anticíclica exige, reside en los largos debates que son necesarios para saber qué impuesto se modificará, cuestión ésta que reviste generalmente un carácter político agudo. Las cosas se facilitarían mucho, si el Parlamento decidiese la cuestión por anticipado, sin esperar a que la necesidad de tomar estas medidas fiscales se hiciese sentir, y autorizando al gobierno a modificar el importe de los impuestos dentro de límites determinados, y cuando fuese necesario.

e) Los inconvenientes de la actual situación actúan en los dos sentidos; así sucede que en ciertos países el gobierno se abstiene de solicitar del Parlamento la aprobación de las ayudas fiscales destinadas a estimular la demanda, porque cree no poder obtener la derogación el día que sea precisa.

f) En algunos países, la reforma propuesta tendría la ventaja suplementaria de restringir las posibilidades de réplica anticipada, ligada con frecuencia al hecho de que los impuestos no pueden ser modificados nada más que en determinados momentos del año (12).

Sabemos que esta propuesta desagradará a los que ven en el derecho de establecer el impuesto una prerrogativa esencial del poder legislativo. Sin pretender indicar el género de procedimiento que convendría adoptar, opinamos que no sería difícil encontrar el medio de escapar a esta objeción. Es preciso comprender bien que a los servicios encargados de la estabilización se les ha asignado una tarea tan difícil como delicada, la de contener la demanda dentro de unos límites estrechos que permitan mantener un alto nivel de empleo evitando las presiones inflacionistas. La facultad de introducir en los impuestos algunas modificaciones poco importantes, pero rápidas, reforzaría mucho las posibilidades de acción de estos servicios.

Algunas medidas fiscales tienen sobre todo el interés de ejercer una acción simultánea o moderatriz directa sobre algunos sectores particulares, independientemente de su efecto sobre los ingresos y gastos del Estado. Estas medidas se revelaron eficaces en los países que tuvieron que recurrir a ellas y estimamos que se las podría utilizar más ampliamente. La reforma propuesta anteriormente tendría particularmente la

---

(12) Por vía de consecuencia y para impedir eventuales anticipaciones no fundamentadas, debería igualmente ser posible anunciar en no importa qué momento que al menos durante un período a determinar, ciertos impuestos no serían modificados.

ventaja de aumentar su flexibilidad ayudando a integrarlas en el cuadro de una política anticíclica.

Ahora trataremos más particularmente del empleo de la política monetaria para impedir la aparición de un exceso de demanda. Esta función parece ser de las que suscitan interminables críticas, tanto más difíciles de refutar cuanto que frecuentemente son contradictorias y fundamentadas sobre una concepción falsa de dominio normal de la política monetaria. Además, determinados adversarios de las restricciones monetarias, no parecen apenas preocupados en realidad por el problema de la inflación, de suerte que resulta difícil situarse sobre su mismo terreno. Como consecuencia de esta confusión de ideas creemos de utilidad insistir sobre algunas proposiciones fundamentales: cada país debe necesariamente tener una política monetaria para guiar la acción cotidiana de las autoridades responsables de la defensa de su moneda; el Ministerio de Hacienda y el Banco Central deben aplicar de común acuerdo una política coherente en cuanto a la deuda pública; la política fiscal constituye sin duda un instrumento más potente para prevenir todo exceso de demanda, pero la política monetaria tiene igualmente un papel importante que jugar a este respecto; en fin, si la política fiscal se utiliza conscientemente, estamos convencidos de que la política monetaria responderá a las esperanzas que se han depositado en ella.

Los instrumentos a emplear para poner en ejecución la política monetaria han sido igualmente objeto de largas discusiones. Desgraciadamente, el mercado de capitales es tan diferente de uno a otro país, y las tradiciones de los bancos centrales tan diversas, que nuestras observaciones apenas tendrán alcance general. Es evidente que los poderes de las autoridades de algunos de los veinte países miembros son insuficientes, y que los pequeños países afrontan unos problemas especiales que no se plantean a los grandes centros financieros. Pero estas cuestiones nos llevarían a penetrar en los detalles particulares de cada país, contrariamente al espíritu del presente informe.

Existe, sin embargo, un punto de importancia general sobre el que quisiéramos insistir: desde hace diez años, la experiencia ha demostrado claramente que los instrumentos utilizados para ejecutar la política monetaria deben ser concebidos de forma que no perturben el normal funcionamiento de los diversos mercados del crédito y los valores mobiliarios. Se sabe que buen número de las fuerzas que aseguran normalmente el equilibrio de la economía, se ejercen en parte a través de la

oferta y la demanda de las diversas categorías de crédito, y de las modificaciones correspondientes de los tipos de interés. La puesta en marcha de la política fiscal y monetaria puede verse complicada inútilmente, si el juego de estos factores de equilibrio se ve entorpecido por controles administrativos o decisiones arbitrarias que recaigan sobre algunos tipos de interés particulares.

Declaramos, sin embargo, que somos partidarios de emplear, en caso de necesidad, un instrumento monetario bastante especial: la reglamentación del crédito al consumo. La experiencia ha demostrado, es cierto, que incluso cuando su empleo está justificado, el mecanismo de control tiende a perder toda su eficacia si se utiliza por largo tiempo, tendiendo entonces a falsear el comportamiento de los establecimientos de crédito. La reglamentación del crédito al consumo se ha revelado, sin embargo, eficaz en los casos de urgencia, y es útil, en nuestra opinión, que los servicios encargados de la estabilización guarden en reserva el derecho de recurrir a ella. En cambio, cuando un país se ve obligado a recurrir permanentemente a restricciones de este género, es la prueba a primera vista de que el conjunto de su situación financiera requiere reformas más radicales.

Aparte de las medidas monetarias y fiscales en el sentido habitual de la palabra, conviene hacer una especial mención de las disposiciones destinadas a permitir actuar sobre el ritmo de construcción de edificios, tanto públicos como privados. En general, algunas de estas disposiciones son de orden fiscal y otras son de orden monetario. Su importancia es bastante grande para que se las consagre un estudio aparte (13). Todos los países han establecido en este dominio algún mecanismo, bien sea para influir sobre el volumen global de la construcción o bien para atenuar sus fluctuaciones estacionarias. La utilidad de estos mecanismos para asegurar la regulación de la demanda global ha sido ampliamente demostrada. Nos ha sido imposible estudiar con detalle las disposiciones

---

(13) En algunos países como Holanda existe casi permanentemente exceso de demanda en el sector de la construcción. Dos miembros del Grupo, los profesores KAHN y de WOLFF, estiman que en dicha circunstancia es necesario instituir un control cuantitativo directo de la construcción mediante el sistema de concesión de permisos para construir, sobre todo encontrándose en período de "boom". Son plenamente conscientes, dichos profesores, de los inconvenientes y dificultades de tal sistema, pero opinan que puede completar útilmente las restricciones monetarias y fiscales cuyo efecto es menos preciso.

en vigor en cada país y, por lo tanto, no formularemos observaciones particulares. Diremos simplemente que somos partidarios con carácter general de reforzar las disposiciones existentes, cada vez que esto sea posible, y de aplicarlas enérgicamente cuando sea necesario.

Durante el último "boom" se puede afirmar que en bastantes países la construcción de edificios ha sido estimulada hasta el punto de alcanzar un nivel excesivo, no habiendo sido frenada con la suficiente rapidez y vigor cuando se manifestó el exceso de demanda. Deberá ser fácil actuar mejor en el futuro, teniendo en cuenta que la penuria de viviendas no volverá a ser tan aguda.

### *Las rigideces estructurales*

Concluiremos este capítulo repitiendo la idea, enunciada anteriormente, de que el exceso de demanda es una cuestión de grado como consecuencia de la existencia de múltiples rigideces estructurales. Estas determinan la amplitud del paro que acompaña a la aplicación enérgica de las medidas monetarias y fiscales destinadas a contener la presión de la demanda cuando ésta tiende a elevar los precios. Cierta paro friccional será inevitable, aunque sólo fuese como consecuencia de la rotación de la mano de obra; pero, por otra parte, cierta dosis de paro se deberá al hecho de que la distribución de la demanda efectiva total entre los diversos sectores de la actividad económica no asegurará automáticamente un alto grado de empleo de los recursos simultáneamente en todas las ramas. El pleno empleo se alcanzará en ciertos sectores, mientras que otros todavía contarán con un margen. La regulación de la demanda conduce, pues, necesariamente a examinar las ventajas e inconvenientes de las diversas medidas posibles: los servicios encargados de la estabilización se ven con frecuencia amenazados de caer "de Caribdes en Scila", intentando determinar si la tensión provocada por la demanda en ciertos sectores es más peligrosa que la debilidad de que esta misma demanda da muestra en otros.

Existen, en nuestra opinión, dos grandes medios para reducir estas dificultades al mínimo. El primero consiste en asegurar a la economía la mayor flexibilidad posible por el método clásico consistente en crear las condiciones favorables para la competencia. En algunos países, la política de empleo, la política de ordenación de zonas industriales y las medidas tomadas para atenuar las fluctuaciones estacionarias en sectores



como la construcción fueron igualmente útiles para aumentar la flexibilidad de la economía; estimamos que estos métodos deberían ser utilizados más ampliamente.

La segunda manera de proceder consiste en velar por que la existencia de una fuerte demanda en determinados sectores no vaya acompañada, para el conjunto de la economía, de aumentos de salarios que presenten por su cuantía un carácter inflacionista. Si se consigue proceder de manera que el tipo de aumento de los salarios no sea excesivo, el nivel de la demanda global podrá, en efecto, ser más elevado, y el del paro, más bajo, sin que el nivel de los precios sufra una presión general. Pero aquí nos encontramos con el problema de los salarios en su conjunto, al cual se consagrará el capítulo siguiente.

## V

### EL PAPEL QUE JUEGAN LOS SALARIOS

En el capítulo anterior se examinó la influencia ejercida por el exceso de demanda en la génesis del alza de los precios. Ahora estudiaremos la presión que ejercieron los aumentos de salarios conseguidos como consecuencia de convenios colectivos, considerando que han constituido también una fuerza independiente, parcialmente responsable del alza registrada durante el período considerado. La importancia de este factor ha sido muy variable según los países: determinante en algunos de ellos, menos pronunciada en otros e incluso desdeñable en alguno. Análogamente a las demás causas del alza de precios, la incidencia de la presión ejercida por los salarios no puede ser cifrada. Sin embargo, se puede afirmar de manera general que los aumentos de salarios conseguidos por vía de negociación jugaron un papel de primer orden en ciertos países y que, dejando aparte los casos de fortísimo exceso de demanda, este factor es la clave que permite comprender por qué algunos países consiguieron en menor medida que otros mantener sus precios estables. Este es un problema complejo que fácilmente despierta reacciones apasionadas; sin embargo, es tal su importancia para la estabilidad futura de los precios y para la misma expansión económica, que exige sea mejor comprendido y mejor resuelto.

Desde el punto de vista económico, los aumentos de salarios sólo

pueden considerarse como un factor independiente en el alza de precios cuando sean el resultado de negociaciones entre las organizaciones de asalariados y los empresarios (o de decisiones gubernamentales). En tales circunstancias, el aumento medio de los salarios no es en modo alguno el que hubiera resultado del libre juego de la competencia. Durante períodos en que existía un fuerte exceso de demanda ha sucedido en varias ocasiones que los convenios colectivos, por lo general llevados a escala nacional, han ejercido un efecto moderador sobre el alza de salarios. Aunque, sin embargo, como se demostrará más adelante, a menudo ha sucedido lo contrario. Los aumentos de salarios a que dan lugar los convenios colectivos deben ser considerados como un factor independiente del alza de precios, siempre que sean superiores a los que hubieran resultado del solo juego de la oferta y la demanda y más rápidos que el incremento de la productividad del trabajo en el conjunto de la economía. Estos aumentos excesivos o presiones de los salarios provocan una elevación de los costes unitarios de producción, y a no ser que los márgenes de beneficios se reduzcan en valor relativo, inevitablemente conducen a un alza del nivel general de precios (14).

Según se ha indicado anteriormente, la importancia de este factor varió mucho dentro del grupo de países estudiados. En los países menos industrializados, solamente una pequeña fracción de la mano de obra está afiliada a los sindicatos, y la práctica de los convenios colectivos apenas está extendida. Algunas veces los Gobiernos elevaron los salarios por vía autoritaria; pero aparte de estos casos excepcionales, las remuneraciones se determinaron en gran medida por la situación del mercado.

Entre los países industriales, Francia constituye un caso especial: el alza de precios de este país fué provocada sobre todo por un clarísimo exceso de demanda, el cual, sin embargo, sólo duró un breve período,

— — — — —

(14) Aquí se toma la palabra "salarios" en su más amplio sentido de ganancias de los asalariados, incluyendo las remuneraciones de los obreros, empleados, etc. Análogamente, por productividad del trabajo se entiende la producción total por persona empleada. En rigor, la relación entre los salarios y los precios depende también de la productividad del capital. Cuando la relación capital/producto aumenta, el crecimiento de los salarios debe ser un poco más lento que el de la productividad del trabajo, si se quiere que el tipo de beneficios (incluido el interés del capital) permanezca constante; la inversa sucede cuando la relación capital/producto disminuye.

habiéndose entablado una carrera de tipo más o menos clásico entre salarios y precios. En estas condiciones resulta difícil poder afirmar si los convenios colectivos jugaron o no un papel independiente. Es poco probable que haya sido éste el caso general en el sector privado, sabiendo el número limitado de ramas en las cuales los convenios se ejercen en gran escala y la falta de unidad en el seno del movimiento sindical.

En Austria, Bélgica, Italia y Suiza, donde los convenios colectivos juegan un papel importante, no creemos que los aumentos de salarios hayan sido excesivos en el sentido definido anteriormente. Aproximadamente igual es el caso de Alemania, aunque la ola de alzas salariales de 1956-57 presentara algunos de los caracteres de una presión de salarios. Es cierto que en algunos de los países precitados, y especialmente en Alemania, los salarios nominales aumentaron a un ritmo rápido, pero la productividad aumentó otro tanto.

En Irlanda, donde la demanda de bienes sólo jugó un papel pasivo, los aumentos de salarios influyeron fuertemente sobre el nivel de los precios. Sin embargo, apenas si se pueden considerar los movimientos de salarios irlandeses como un factor autónomo de la evolución económica del país, puesto que están muy estrechamente ligados a las fluctuaciones del mercado de trabajo en el Reino Unido.

En nuestra opinión, es, pues, en los demás países estudiados—Reino Unido, Estados Unidos, Países Bajos y los tres países escandinavos—donde los aumentos excesivos de salarios fueron un factor de inflación a la vez importante e independiente. Se puede afirmar que este factor jugó un papel mayor en el Reino Unido, U. S. A. y Dinamarca que en Noruega, Suecia y Países Bajos, ya que la presión de la demanda total fué relativamente más débil y menos duradera en los tres primeros países, por más que la parte del alza de precios imputable al exceso de demanda en estos países es poco elevada. Además, en Suecia y los Países Bajos, la favorable evolución de la demanda exterior debilitó frecuentemente la resistencia a las reivindicaciones de salarios.

Con la recesión de 1958, se atenuó la presión ejercida por los aumentos de salarios y en 1959 éstos permanecieron por lo general moderados. Sería, sin embargo, erróneo sacar la conclusión de que el problema ha sido resuelto definitivamente. En 1960 surgió de nuevo la amenaza de una excesiva alza de salarios en países que no fueron necesariamente los mismos de los años anteriores. Conviene señalar el hecho de

que al estar las políticas económicas orientadas hacia el pleno empleo y la expansión, se crea una situación tal que en el futuro habrá de estarse permanentemente prevenidos contra esta causa de inflación.

### *Relación entre la demanda y los aumentos de salarios*

El papel que la presión de los salarios juega como factor de inflación independiente no es universalmente admitido. Resulta inútil volver sobre los argumentos que fueron invocados para negar su importancia, puesto que ellos traen al primer plano problemas tales como el de la responsabilidad en el desencadenamiento de la carrera entre salarios y precios o el de las razones susceptibles de justificar los aumentos excesivos de salarios. Si bien estos aspectos del problema pueden ayudar a comprender la actitud adoptada por las partes contratantes en las negociaciones sobre salarios, sin embargo, no tienen relación alguna con el proceso económico que da lugar a los aumentos. El único argumento interesante desde el punto de vista económico es aquél según el cual las negociaciones sobre salarios no pueden ser consideradas como un factor independiente, puesto que ellas están por sí mismas bajo la dependencia de las fuerzas que actúan en el mercado, lo cual quiere decir que el alza excesiva de salarios simplemente reflejaría la situación de la demanda.

Según esta interpretación, los aumentos de salarios no se deben ni al carácter ni a la amplitud de las mejoras conseguidas tras las negociaciones con los empresarios, sino únicamente a la insuficiencia de la oferta de mano de obra en relación con las necesidades de las empresas, las cuales se ven obligadas por este hecho a ofrecer unas remuneraciones más elevadas para atraer o retener al personal. En otras palabras, poco importa que los aumentos de salarios hayan coincidido en gran parte cronológicamente con los convenios colectivos, puesto que en definitiva solamente se incrementaron en el importe que los empresarios hubieran de todas formas estado dispuestos a ofrecer en régimen de libre competencia.

Este cuadro del funcionamiento del mercado de trabajo da una imagen groseramente simplificada de los acontecimientos correspondientes a los años 1950 a 1960. Resulta incluso sorprendente que tal análisis encuentre defensores de buena fe, puesto que reduce la lucha entablada entre los trabajadores y las direcciones de empresa a una serie de con-

flictos inútiles. Es cierto que estas condiciones de puja tendieron por lo general a elevar los salarios durante los períodos de real penuria de mano de obra; también lo es que en las profesiones menos atractivas y peor retribuidas, los salarios tendieron a aumentar bajo la acción de las fuerzas del mercado, ya que los trabajadores eran atraídos hacia las industrias en que las remuneraciones eran más elevadas y la expansión más rápida. Pero en la mayor parte de los países, comprendidos aquellos en que los precios apenas se vieron afectados por una inflación resultante de la presión ejercida por los salarios, estas causas sólo fueron factores secundarios del alza de salarios y no explican el notable movimiento ascendente observado después de 1952 sobre el conjunto del período. Ha transcurrido, en suma, un intervalo de siete años, durante el cual los ingresos medios percibidos en las industrias de transformación de los países industrializados (fuera de Francia), aumentaron del 25 al 55 por 100, según los países; creer que esta alza coincidió, total o parcialmente, con los aumentos voluntariamente concedidos por los empresarios, no es razonable. Que en ciertas épocas y en ciertas ramas de actividad, razones puramente comerciales condujeran a los empresarios a librar una puja en la fijación de los salarios o a conceder determinados aumentos a su personal tras las negociaciones, no es dudoso; este elemento de elevación de los salarios puede, con mucha razón, atribuirse a la intensidad de la demanda de mano de obra. En cambio, todo lo que los empresarios hayan además concedido, se explica por la presión de los trabajadores sindicados.

Huelga decir que resulta en extremo difícil aislar la participación precisa de cada uno de los dos elementos. Por consiguiente, bajo cualquier ángulo que se examine el funcionamiento del mercado de trabajo, no cabe duda que las fuerzas de la oferta y de la demanda no fueron las únicas en intervenir. En nuestra opinión, los argumentos siguientes prueban de un modo perentorio que las negociaciones colectivas han sido una de las causas principales del movimiento ascendente de los salarios.

- 1) Los salarios aumentaron a un ritmo apreciable durante la mayor parte del período estudiado, incluso cuando no existía penuria real de mano de obra, en el sentido de que la mayor parte de las ramas de actividad podían, sin dificultad, haber

reclutado la mano de obra suplementaria a los tipos de salarios en vigor.

- 2) Las remuneraciones se incrementaron en un gran número de ramas con salarios altos en épocas en que existía un apreciable paro en el conjunto del sector industrial. En diversas ocasiones estas ramas dieron el ejemplo de una elevación de salarios, abriendo el camino a una ola de aumentos que se extendió por lo general a la mayor parte de las demás ramas de actividad.
- 3) En ciertos países subsistió un paro considerable durante todo el período estudiado, sin que el mercado de empleo conociera jamás una tensión real a causa de la demanda. Sin embargo, son numerosos los años durante los cuales los salarios aumentaron sensiblemente.
- 4) Incluso en aquellas ramas en las que en ciertos momentos escaseaba la mano de obra, la amplitud de los aumentos de salarios estuvo frecuentemente fuera de proporción con lo que las direcciones de empresa hubieran accedido a pagar por su propia voluntad para reclutar los trabajadores suplementarios.
- 5) Es significativo que el movimiento de salarios haya sido constantemente ascendente. Incluso en período de disminución de la demanda y agravación del paro no manifestó tendencia alguna a la baja. No puede uno conformarse con explicar este fenómeno por la viscosidad de los salarios, a menos que por esto se entienda que los salarios pueden dominar el mercado cuando la demanda de mano de obra varíe dentro de los mismos límites que durante el período estudiado.

La idea de que el alza general de salarios se debió exclusivamente al libre juego de las fuerzas del mercado, aparece así en completa contradicción con la evolución efectiva del mercado de empleo y con el desarrollo concreto de las negociaciones sobre salarios.

No pretendemos tampoco que la demanda dejara de ejercer su influencia sobre el ritmo de incremento de los salarios. Además de la acción mecánica que este factor ha ejercido sobre el mercado (ver lo anterior), el nivel de la demanda de mano de obra y de bienes no pudo dejar de influir sobre el estado de espíritu en el cual las dos partes

abordaron las negociaciones sobre salarios. En los períodos de fuerte demanda, las reivindicaciones de los trabajadores se hacen más apremiantes y los empresarios oponen una resistencia más débil, sobre todo cuando están convencidos de que su clientela aceptaría un alza de precios moderada sin reducir sensiblemente el volumen de sus compras, y cuando todos sus competidores se ven obligados a conceder los mismos aumentos de salarios y proceder a los mismos reajustes de precios. Por el contrario, en períodos de menor demanda, los asalariados moderan sus reivindicaciones y la resistencia de los empresarios se endurece.

La experiencia de todos los días bastaría, sin duda, para justificar esta conclusión; pero, además, se ve confirmada para mayor certeza por el estudio estadístico de la relación que se establece en diversos países entre el alza de salarios y el nivel de la demanda, cualquiera que sea el procedimiento de medida. Esto no tiene nada de sorprendente y viene a significar que durante un año de recesión, como el 1958, en el que el conjunto de la economía "digería" los excesos del "boom", los aumentos de salarios fueron moderados. Inversamente, es en período de alta coyuntura, y particularmente cuando se agudiza la penuria de mano de obra, cuando los aumentos de salarios tienden a ser más importantes. Incluso en los años que no conocieron ni "boom", ni recesión, se comprueba que subsistió cierta correlación, aunque menos uniforme.

La existencia de esta relación es importante desde el punto de vista de la política a seguir, puesto que pone de manifiesto la necesidad de oponerse enérgicamente a toda expansión excesiva de la demanda, sabiendo que frecuentemente el exceso de ésta y la penuria de mano de obra afectan a los precios a través de su incidencia sobre los salarios. Estas relaciones, sin embargo, exigen ser interpretadas con prudencia. Todo lo que realmente indican, es que el ritmo de incremento de los salarios en un país dado tuvo tendencia a estar ligado a la situación de la demanda durante el período considerado. Mas en el dominio de la determinación de los salarios existen otros factores que juegan un gran papel: el cuadro institucional, en primer lugar, y también el estado de ánimo general y las decisiones individuales. Por ello, no es sorprendente que algunas relaciones que son válidas para un período, no vuelvan a serlo durante el período siguiente. Fundar una política de salarios sobre estas relaciones y conformarse con influir sobre el nivel de la demanda sería desconocer el hecho de que los poderes públicos pueden, con frecuencia, considerar conveniente influir sobre otros fac-

tores tratados como constantes en los estudios estadísticos anteriormente mencionados.

El estudio de lo sucedido en los diferentes países, pone también de manifiesto que no existe una relación automática entre la demanda de mano de obra y el tipo de incremento de los salarios. Incluso tratando de corregir las estadísticas de paro, de forma que se puedan establecer comparaciones internacionales, se comprueba que las relaciones válidas para un país son inaplicables a los otros, siendo forzoso concluir que los demás factores distintos de la demanda jugaron un papel esencial.

Evidentemente, en la medida en que las condiciones reinantes sobre el mercado de trabajo diferían profundamente según los países, la evolución de los salarios acusaba esta situación. Por ello, las circunstancias particulares influyeron sobre la oferta de mano de obra en algunos países clasificados como no habiendo experimentado excesivos aumentos de salarios. Con sus parados y sus trabajadores subempleados, Italia gozaba de elevadas reservas de mano de obra, mientras que en Alemania los efectivos disponibles aumentaron merced al aflujo de refugiados procedentes de la zona oriental, así como de otros países. Es de suponer que estos factores, efectivamente, moderaron las reivindicaciones de los asalariados, sin que sea posible, no obstante, afirmarlo de manera categórica. En estos dos países los trabajadores reclamaron fuertes aumentos, consiguiendo que sus salarios se elevaran bastante; si los aumentos no se revelaron excesivos se debe al hecho de que la productividad también aumentó rápidamente. En Suiza, el nivel del paro se mantuvo muy bajo durante el período estudiado, aunque la tensión del mercado de trabajo se mantuvo dentro de unos límites razonables, ya que se autorizó la inmigración de un fuerte contingente de trabajadores extranjeros. Esta política indiscutiblemente frenó el alza de salarios en aquellos sectores y ocupaciones peor retribuidos y tal vez igualmente moderó las reivindicaciones en las profesiones más calificadas, donde la parte esencial del personal es suizo. Es conveniente, sin embargo, observar que la decisión de autorizar una amplia inmigración quizás no hubiera sido posible si se hubiese tropezado con la oposición unánime de los trabajadores, lo cual atestigüa por sí mismo la voluntad de lucha contra la inflación que existe en este país.

El ejemplo de Dinamarca demuestra, por el contrario, que otras fuerzas pueden contrarrestar la influencia ejercida por la situación del mercado de empleo. En tanto que el paro se mantuvo en este país a



un nivel relativamente elevado, durante todo el período, con excepción de dos años, los aumentos de salarios no dejaron de ser considerables (15).

En resumen, opinamos que, de una manera general, los salarios aumentaron más rápidamente que si hubieran actuado tan sólo bajo el impulso de la demanda sobre un mercado competitivo. Además, aunque la situación del mercado de trabajo evidentemente haya influido en cierta medida sobre las actitudes tomadas durante las negociaciones, no se ha observado prueba alguna que permita afirmar la existencia de una relación simple y previsible entre la demanda y el tipo de incremento de los salarios. En opinión nuestra, la presión ejercida en el curso de las negociaciones y la utilización hecha de los mecanismos de discusión constituyeron los términos fundamentales de la ecuación de los salarios.

#### *Otros factores influyentes sobre los acuerdos de salarios*

¿Si no es simplemente la demanda la que determina la amplitud del alza de salarios, cómo explicar que la inflación provocada por la presión de éstos haya alcanzado unos grados tan variables en los diversos países industrializados? Es necesario reconocer que el análisis económico es incapaz de suministrar por sí mismo una respuesta precisa a esta cuestión; desde el momento en que no nos hallamos ante unos mercados en los que impera la libre competencia y donde la oferta y demanda mantienen unas relaciones casi automáticas, es preciso admitir que dentro de un cierto intervalo de variación el resultado será indeterminado. El mecanismo de las negociaciones de salarios, la influencia del pasado, la estructura de la industria, la actitud de los poderes públicos y de las partes interesadas, así como otros imponderables del mismo orden, intervienen en el resultado efectivo. Desgraciadamente, resulta imposible evaluar con precisión el peso que se debería atribuir a cada uno de estos elementos. Deberemos, pues, conformarnos con formular algunas observaciones sobre aquellos aspectos particulares del

---

(15) Sin embargo, es preciso tener presente que existió penuria de ciertas categorías de mano de obra cualificada, al mismo tiempo que el paro era considerable entre los trabajadores no cualificados. Tal fué también el caso en otros países, aunque este problema estructural parece que fué particularmente grave en Dinamarca.

problema que más nos han llamado la atención, sin seguir un orden muy preciso.

### *La generalización de los aumentos de salarios*

La amplitud y velocidad con que los aumentos de salarios tienden a propagarse a través de la economía, conservando un tipo uniforme, varían según los países. Casi en todas partes se comprueba una fuerte tendencia a la uniformidad de las alzas de salarios dentro de cada rama de actividad, incluso cuando los convenios colectivos tienen lugar entre organizaciones que sólo cubren una parte de la actividad. Esta generalización puede derivarse de una disposición legal, en la cual se prevea que los acuerdos colectivos concertados entre las organizaciones representativas de empresarios y los trabajadores se apliquen legalmente a aquellos empresarios que no intervinieron en los acuerdos; este es el caso de Alemania, por ejemplo. También puede suceder, como en Estados Unidos, que se realicen de manera más imprecisa por medio de "convenios-piloto" (key bargains) establecidos en determinadas empresas del sector interesado. En tales casos, el empresario no tiene evidentemente apenas temor alguno a la competencia directa del resto de su sector al conceder un aumento de salarios que le obligue a elevar sus precios. Es de señalar que los aumentos de salarios exagerados entrañan un riesgo mayor de propagarse en las industrias oligopolistas que en aquellas otras donde la competencia de precios es más intensa; inversamente, las alzas excesivas de salarios son menos probables en las industrias que han de soportar una fuerte competencia extranjera.

Un nuevo hecho, de mayor trascendencia, se ha producido recientemente: algunos países han adquirido la costumbre de desarrollar las negociaciones a escala nacional, en tanto que en otros la influencia de los "convenios-piloto" tendió a extenderse al conjunto de la economía, independientemente del estado de la demanda en las diversas ramas industriales y en los diversos sectores económicos. Esta tendencia es más o menos señalada según los países y según las épocas, y puede no manifestarse inmediatamente cuando el nivel de la demanda varía fuertemente de una industria a otra, así como por lo general se atenúa durante los períodos de crisis. Dicha tendencia ha sido, no obstante, una de las características más importantes de la mayor parte de las economías de pleno empleo después de la última guerra. Una vez que los em-

presarios adquieren la convicción de que los aumentos de salarios se propagan uniformemente en todo el país, cualquiera que sea su importe, las razones personales que puedan tener para resistir tales alzas se ven en gran medida debilitadas. Ellos saben que el aumento general de salarios proporcionará una gran parte de los ingresos suplementarios sin los cuales las alzas de precios que son indispensables para mantener el nivel de beneficios, difícilmente podrían ser absorbidas.

### *La carrera entre los salarios y los precios*

Un alza de precios, cualquiera que sea su causa, normalmente provoca algunas reivindicaciones por parte de los asalariados estimulando de esta manera la carrera entre salarios y precios. Naturalmente, los sindicatos necesitan cierto tiempo para reaccionar ante las alzas de precios, para formular sus reivindicaciones y para llegar a una solución; después transcurre un nuevo plazo antes de que el aumento de los costes de mano de obra repercuta en los precios y provoque una nueva alza. Entre tanto, puede suceder que los progresos de la productividad hayan absorbido todo o parte del aumento de los costes. Además, los trabajadores no siempre obtienen un aumento que compense totalmente el alza del coste de la vida. Sin embargo, los precios y los salarios casi siempre ejercen los unos sobre los otros una acción recíproca que tiende a amplificar el efecto de un alza inicial de los costes o de los precios.

En algunos países donde el exceso de demanda fué extremadamente pronunciado, la carrera entre salarios y precios jugó un importante papel, lo cual probablemente explica en buena parte la evolución de los precios de un año a otro. A partir del momento en que los precios comienzan a elevarse rápidamente, los plazos de reacción tienden a hacerse más cortos y el conjunto del proceso a acelerarse. En cambio, en la mayor parte de los países no creemos que la interacción de precios y salarios haya sido un factor decisivo del alza general de precios producida desde 1952, puesto que su incidencia se vió ampliamente frenada por los progresos de la productividad, que durante este período fueron considerables en la mayor parte de ellos. Sin embargo, durante algunos años esta interacción fué, sin duda alguna, un elemento importante del movimiento de precios y salarios.

La existencia de una carrera entre salarios y precios nos plantea la debatida cuestión de los salarios ligados a un índice y de las cláusulas

de escala móvil. Si se juzgan los acontecimientos de estos últimos años, se llega a la conclusión de que en todos aquellos países donde los sindicatos están potentemente organizados, los precios y salarios reaccionan los unos sobre los otros de manera muy parecida, incluso cuando no existe entre ellos un lazo institucional automático. Por ejemplo, en Suecia y el Reino Unido, donde la adopción de índices es rara, o incluso inexistente, esta interacción no ha sido muy diferente de la comprobada en Italia o Dinamarca, donde todos los salarios están sujetos a índices, o incluso en los Estados Unidos, donde las cláusulas de escala móvil se han hecho corrientes en estos últimos años. Las disposiciones que ligán directamente los salarios al coste de la vida tienen, sin embargo, un grave inconveniente, ya que basta un alza de precios temporal, provocada por factores exógenos, tales como un aumento de los precios de la importación, o una mala cosecha, para desencadenar la carrera entre salarios y precios y producir un alza permanente de costes y precios. Además, estos acoplamientos pueden conducir a la paradoja de que un aumento de los impuestos indirectos, destinado a combatir las tendencias inflacionistas, lleve consigo una elevación automática de salarios. Si, por consiguiente, por razones prácticas, se hace preciso prever cierta forma de garantía contra las alzas de precios, es preferible el tipo de ordenamiento en virtud del cual se prevé un nuevo examen de los salarios, cuando el aumento del coste de la vida sobrepase cierto tope.

### *La ilusión de los salarios nominales*

Los aumentos excesivos de salarios también se explican, en nuestra opinión, por el hecho de que durante el período de reconstrucción que siguió a la guerra y mientras duró el "boom" ocasionado por el conflicto de Corea, los sindicatos de trabajadores se acostumbraron a ver cómo los salarios nominales experimentaban unas importantes mejoras. Tras el retorno a unas condiciones más normales siguieron contando con estos aumentos, aunque fatalmente el incremento de los ingresos reales fuera rápidamente anulado por el alza de precios. Opinamos que este factor jugó un papel particularmente importante en los Estados Unidos y el Reino Unido. Esta actitud de los Sindicatos debió en parte reflejar simplemente las costumbres adquiridas o la esperanza alimentada por tal o cual categoría de trabajadores de mejorar su suerte con relación a los demás grupos. No obstante, también puede haber sido motivada por el

deseo, consciente o inconsciente, de aumentar la participación de los asalariados en la renta nacional. A este respecto, la tentativa fué singularmente infructuosa. Mientras que durante el decenio 1940-1950 la participación del trabajo progresó claramente a favor del tránsito de la depresión al pleno empleo, desde 1950 aproximadamente permaneció notablemente estacionaria en casi todos los países, con abstracción de las fluctuaciones coyunturales. Gracias al pleno empleo, las empresas estuvieron en condiciones de mantener sus márgenes de beneficios; en función de los impulsos de la carrera entre precios y salarios, los trabajadores experimentaron unas veces ganancias, y otras, pérdidas temporales, a expensas o en provecho de los beneficios, restableciéndose rápidamente la distribución inicial a un nivel de precios e ingresos evidentemente más elevado.

#### *La carrera entre los salarios*

La estabilidad que caracterizó desde 1950 la participación de los asalariados en la renta nacional fué acompañada en numerosos países de una gran estabilidad en cuanto a la oscilación de los salarios, bien se tratase de diferencias entre ramas de industria, entre regiones, entre categorías de mano de obra o entre profesiones. Bien entendido que esta estabilidad a corto plazo no significa que la estructura de los salarios escapara a la acción de las fuerzas a que está sometida a largo plazo; se ha observado, por ejemplo, que durante los años que abarca este informe las industrias textiles tendieron a perder terreno en casi todas partes; por otro lado, en numerosos países donde las diferencias de salarios en función de la calificación iban disminuyendo, esta evolución se frenó o invirtió antes de finalizar el período. No resulta menos sorprendente comprobar que durante cada oleada de aumentos de salarios, cuando las mejoras conseguidas por los sindicatos alcanzaban una media del 5, 6 ó 7 por 100, las desviaciones con relación a esta media fueron, en su conjunto, pequeñísimas.

Esta tendencia de las alzas obtenidas por vía de negociación a presentar una amplitud uniforme traduce con toda evidencia la importancia de las fuerzas psicológicas, sociales y políticas que trabajan para mantener la actual gama de salarios (16). Basta estudiar la historia de los princi-

(16) En ciertos países se han realizado deliberados esfuerzos con el fin de modificar la gama de salarios. Tal es el caso particular de los países escandinavos,

pales convenios colectivos, y en particular los informes de los árbitros y tribunales de arbitraje, para comprobar con qué frecuencia las dos partes, tras haber agotado toda la gama de argumentos sobre el coste de la vida, los beneficios, la productividad, etc., se refirieron a los aumentos de salarios conseguidos en otras ramas, puesto que éste era el medio más fácil de llegar a un acuerdo. Esta manera de proceder se extendió sobre todo a las épocas y países en que existió exceso de demanda, así como allí donde los convenios colectivos se realizaron al nivel de un sector industrial. Los ejemplos de esta práctica fueron menos frecuentes desde finales de 1957, y durante todo el período fué menos pronunciada en los Estados Unidos que en Europa.

La estabilidad de hecho que caracterizó, a corto plazo, la diversificación de salarios no significa que el objetivo reconocido de las negociaciones fuera el de dar uniformidad a los aumentos. Son incluso las incesantes tentativas hechas para escapar a la uniformidad lo que explica en gran parte por qué el proceso de negociación de los salarios creó unas tensiones inflacionistas. El hecho de que, salvo temporalmente, la mayor parte de estas tentativas fracasara, en nada disminuye su importancia. Cuando el conjunto de los salarios aumenta más rápidamente que la productividad, elevándose, por consiguiente, los precios, las categorías de trabajadores que quedan atrás en la carrera entre salarios sufren una reducción relativa o incluso absoluta de su salario real. En estas condiciones, poco importa que el objetivo perseguido por un grupo particular de trabajadores sea en un momento dado el de alcanzar o aventajar al movimiento general de salarios. El hecho de que los grupos actúen en cierto modo apoyándose los unos en los otros se hace particularmente visible cuando los salarios son objeto de negociaciones distintas por ramas de industria; el mismo proceso se observa en el interior de las ramas y de las empresas, entre las diferentes categorías de personal, particularmente entre la mano de obra calificada y la no calificada, y entre los obreros retribuidos por tiempo y aquellos otros que lo son a destajo. El fenómeno juega particularmente entre los trabajadores cuyos salarios

---

donde los movimientos sindicales, por una política de inspiración "solidarista", intentaron nivelar los salarios. El hecho de que con el pleno empleo estas tentativas por lo general fracasaron, tiende a confirmar nuestra tesis. Su fracaso indica que incluso allí donde se considera que los dirigentes están de acuerdo sobre la oportunidad de modificar la diversidad de salarios, la fuerza de la inercia y la presión que ejercen los intereses particulares, tendieron a contrarrestar este esfuerzo.

están muy *standardizados* en virtud de las clasificaciones profesionales contenidas en los convenios colectivos y aquellos cuyos salarios se determinan más libremente mediante negociaciones con la dirección de cada empresa. Esta es frecuentemente la razón última de la rivalidad que a menudo se observa entre los sectores industriales público y privado. Esta competencia reviste multitud de formas, y estamos convencidos de que la carrera entre los asalariados ha sido una de las principales causas del excesivo alza de los salarios.

La importancia de dicho factor, naturalmente, ha sido distinta según los países. Hoy todavía resulta imposible valorar cuantitativamente estas diferencias, siendo peligroso deducir conclusiones generales de hechos que se refieren a un grupo de países tan diferentes. No obstante, se ha observado que en ciertos casos en que los salarios reales aumentaron rápidamente, los diferentes grupos de trabajadores se dieron cuenta claramente de este incremento y concedieron menos atención a las ventajas conseguidas por el vecino. Inversamente, cuando la mejora de salarios reales fué lenta, o incluso inexistente, los grupos de trabajadores no titubearon en iniciar una larga y áspera lucha con el fin de impedir que su posición se perjudicase, por poco que ello fuera, con relación a la de las demás categorías.

¿Qué es lo que determina la amplitud del alza de salarios cuando el principal factor influyente es la carrera entre ellos mismos? En otras palabras, ¿qué influencia ejerce sobre un acuerdo de salarios el "convenio-piloto"? Nos parece que no se puede dar a esta cuestión una respuesta universalmente aceptable. De una manera muy general, el convenio-piloto tiende a establecerse en aquella industria donde la demanda es más activa, donde el incremento de la productividad es más fuerte y donde el nivel de beneficios es más elevado. En la medida en que esto suceda así, el ritmo de aumento del importe total de los ingresos del trabajo vendrá más bien determinado por el nivel extremo de la demanda de bienes y mano de obra que por su nivel medio. Sin embargo, nos ha sorprendido el hecho de que toda otra clase de factores pueden intervenir en la fijación del contenido del convenio-piloto: actitud de los dirigentes sindicales interesados o de los empresarios, sentencias de los tribunales de arbitraje, presiones políticas que influyan sobre las decisiones de los poderes públicos en lo concerniente a los haberes de los funcionarios, etc. Cuanto más importante sea el papel de estos factores, menos depende el tipo de aumento de salarios del juego normal de las

fuerzas económicas y mayor es el riesgo no solamente de producirse algunos aumentos excesivos de salarios, sino el de hacerse inevitables. Aunque esta forma de interpretar los acontecimientos de los últimos años no sea nueva, hemos de señalar, sin embargo, la importancia que le concedemos.

\* \* \*

Tras haber enumerado algunos de los elementos que influyeron sobre el comportamiento de los salarios desde 1953, debemos reconocer que no explican en su totalidad las pronunciadas diferencias que se observan de uno a otro país. También es preciso tener en cuenta la diversidad de temperamentos nacionales y las diferencias de cohesión social, ya que estos factores condicionaron al conjunto del mecanismo de determinación de los salarios. Que se atribuya el hecho a la madurez política y espíritu de moderación o que se vea en ello un signo de debilidad y una impotencia para defender los intereses de las clases trabajadoras, lo cierto es que determinados países sufrieron menos que otros la inflación, porque el movimiento sindical puso menor rigor en sus reivindicaciones y porque la rivalidad entre los intereses particulares fué menos violenta. Si no es posible confeccionar la lista completa de estas diferencias, sin embargo no se la puede ignorar cuando se trata de obtener de la historia del grupo de países estudiados ciertas enseñanzas de alcance general.

#### *En favor de una política de salarios*

Todos los miembros del Grupo de Expertos han admitido que los excesivos aumentos de salarios conseguidos por vía de negociaciones fueron un importante factor del alza de precios, según se ha demostrado en los precedentes apartados. Ahora examinaremos lo que sería conveniente hacer en este campo, a fin de asegurar en el futuro la estabilidad de los precios. El Grupo no ha conseguido ponerse totalmente de acuerdo sobre la respuesta a dar a esta espinosa cuestión. Esto no debe sorprender, puesto que en el fondo se trata de un problema político y no técnico. Hemos juzgado preferible exponer francamente nuestros puntos de vista divergentes antes que intentar buscar una fórmula suave, a la cual fácilmente hubiéramos podido adherirnos todos. De esta manera esperamos hacer comprender mejor a los Gobiernos y al gran público la naturaleza de las soluciones entre las cuales es posible elegir. La sección siguiente,



relativa a la política de salarios, expone los puntos de vista de la mayoría; más adelante se expondrán las reservas que han inspirado a dos miembros del Grupo.

Según la opinión de la mayoría, el punto esencial que conviene destacar en primer lugar, es la necesidad para los servicios encargados de asegurar la estabilidad económica de tener una política de salarios, puesto que existe un problema de salarios, de la misma manera que deben disponer de una política monetaria y fiscal para afrontar el problema de la demanda. La mayor parte de los países todavía titubean para enfrentarse valientemente con este problema, cuya solución supone una decisión política tomada en el escalón más elevado, así como contar con la adhesión de la opinión pública.

Sabemos muy bien que la idea de una política de salarios va contra la manera tradicional de concebir y conducir los convenios colectivos y contra el papel que se reserva al Estado en la determinación de los salarios. Tal vez sea difícil en ciertos países el convencer a la opinión pública de las necesidades de tal política. Sin embargo, estimamos que la concepción tradicional no se adapta mejor a las realidades actuales: por lo tanto, una política de salarios claramente definida constituye el mejor y quizá el único medio de llegar a una evolución satisfactoria de las remuneraciones en aquellos países que corren el fuerte riesgo de no poder alcanzar sus otros objetivos fundamentales, como consecuencia de la presión de los salarios.

La situación actual es la siguiente: los Gobiernos se han comprometido a mantener un alto nivel de empleo y conservar un clima económico propicio a la expansión; no cabe duda que saben desempeñar mejor esta tarea que durante los períodos precedentes; sin embargo, se ha planteado un nuevo problema: el de la inflación permanente, que entraña el riesgo de obstaculizar la realización de los objetivos antes expuestos. Una de las principales causas de esta inflación es la presión de los salarios, sobre la cual los servicios responsables de la estabilización apenas pueden influir sin comprometer sus otros objetivos; pero los poderes públicos no pueden aceptar dejar fuera del campo de la política de estabilización la enorme fuerza que genera en nuestros días el mecanismo de las negociaciones de salarios, sin correr el serio riesgo de hacer fracasar los esfuerzos desplegados en el marco de esta política.

Nos proponemos examinar aquí dos aspectos de la política de salarios: 1) Aquello que es preciso entender por una política de este nombre,

y 2) Lo que es preciso hacer para que dicha política sea eficaz. No obstante, antes de abordar estos puntos debemos exponer las razones que nos hacen rechazar otros dos métodos frecuentemente preconizados.

La primera concepción descartada es la que afirma que solamente un estricto control de la demanda total permitiría resolver el problema de una manera o de otra. En nuestra opinión, la experiencia, tanto pasada como presente, demuestra que esta esperanza no está justificada. Volviendo sobre una conclusión ya enunciada en este capítulo, repetimos aquí que no existe, del lado de la demanda, el mecanismo automático que certifique que los salarios no experimentarán unos incrementos que conduzcan a unas alzas de precios; ningún país suministra la prueba de que un determinado nivel de demanda lleve consigo, segura y regularmente, unos aumentos medios de salarios que no superen los progresos de la productividad. Como demuestra la experiencia, la demanda puede ser objeto de severas restricciones y llevar consigo un importante paro y la interrupción de la expansión, sin llegar por ello a poner fin a la elevación de los precios y los salarios. Incluso si en el futuro los negociadores dan prueba de una actitud un poco más clarividente, opinamos que subsistirá idéntico riesgo. La compresión de la demanda puede ser eficaz durante cierto tiempo si se la lleva hasta el punto de comprometer el alto nivel de empleo y rápida expansión fijados como objetivos; pero es cierto que la estabilidad de precios conseguida por este procedimiento estaría constantemente amenazada como consecuencia de la fragilidad de sus bases políticas.

El segundo argumento invocado para liberarse de la obligación de instituir una política de salarios es aquel según el cual sería preciso debilitar la posición de los trabajadores alrededor de la mesa de negociaciones, si verdaderamente se quiere impedir que obtengan unos aumentos de salarios excesivos; esto quiere decir con otras palabras que una posición de fuerza en una negociación crea una especie de poder monopolístico (lo cual es exacto) y que la verdadera solución consiste en restablecer la competencia. Por seductor que sea este argumento desde el punto de vista económico (y el hecho de que sobre este terreno se manifiesten a diario las ventajas de la competencia), sin embargo no podemos suscribirlo. Esto no es solamente porque desde el punto de vista técnico parezca casi imposible, en el actual estado de la economía industrial, restablecer un grado suficiente de competencia en el mercado de trabajo, sino también porque esta solución implica, para toda la organi-

zación y funcionamiento de la economía, unas consecuencias cuyo alcance es imprevisible. El desarrollo de las organizaciones sindicales en nuestra sociedad ha respondido a una doble necesidad: contrarrestar la fuerte posición que los empresarios detentaban en el mercado de trabajo, y paliar los problemas sociales que planteaba la brutal intensificación de la competencia a medida que la industria ocupaba una mayor proporción de la población activa. Debilitar este contrapeso haría evidentemente resurgir las mismas dificultades.

El hecho de que estimemos utópica la solución que consistiría en restablecer la competencia en el mercado de trabajo no quiere decir que aprobemos el actual estado de la legislación laboral. Por el contrario, opinamos que en numerosos países se impone una amplia reforma de los derechos, los privilegios y las responsabilidades jurídicas de las organizaciones sindicales; pero, si bien es necesaria para hacer que las relaciones entre empresarios y asalariados sean más estables y racionales, esta reforma apenas influiría sobre el grado de competencia que prevalece en el mercado de trabajo.

Contar con una política de salarios nos parece ser, por tanto, para los servicios encargados de asegurar la estabilización, la única forma adecuada y sensata de afrontar el problema de la inflación provocada por la presión de los salarios. Nuestra convicción se ve reforzada por el hecho de que esta idea tiende a extenderse en aquellos países que han comenzado a atacar el problema, así como también por el hecho de que los Gobiernos intervienen ya ampliamente en el proceso de fijación de los salarios, tanto para atenuar los conflictos del trabajo, como porque no pueden evitar asumir la responsabilidad de las decisiones en el sector público de la economía.

Para nosotros, tener una política de salarios significa ante todo, que las autoridades responsables deben tener una idea suficientemente precisa del incremento medio de los salarios que la situación autoriza, sin que se ponga en peligro la estabilidad del nivel de precios, dando por supuesto que los servicios se esforzarán por estimar correctamente este aumento. Naturalmente, su estimación será sobre todo función de la evolución anterior y de las previsiones concernientes al tipo de crecimiento a largo plazo de la productividad de la economía (17). Sin em-

---

(17) Para determinar el aumento medio de los tipos de salarios compatible con la estabilidad de los precios, se deberá tener en cuenta el hecho de que habitualmente la mejora de la productividad lleva consigo por sí misma un aumento de los ingresos.

bargo, puede que también sea preciso tener en cuenta los diversos aspectos de la coyuntura, particularmente de la fase del ciclo económico en la cual se encuentre cada día, así como del estado de la balanza de pagos. Definir de esta manera el aumento medio que la economía puede soportar, informar a las partes interesadas y hacerlo aceptar a la opinión pública como un objetivo a alcanzar, tal es la esencia de una política de salarios.

En cambio, ninguna de las actitudes siguientes puede ser tomada por una verdadera política de salarios:

- 1) Vagas exhortaciones a la moderación, dirigidas a los trabajadores.
- 2) Acuerdo officioso con los trabajadores, que se comprometen a abstenerse de plantear reivindicaciones durante un lapso de tiempo determinado.
- 3) Recurso voluntario u obligatorio al arbitraje, sin que los árbitros tengan instrucciones sobre el aumento medio de salarios que la situación económica permite.
- 4) Intervención del Gobierno en un conflicto laboral con el fin de llegar a un compromiso después de que la posición de las dos partes se ha cristalizado.
- 5) Centralización de las negociaciones de salarios a escala nacional si esta fórmula se considera válida en sí misma.

Debemos sobre todo añadir que no es tener una política de salarios el intentar comprimir éstos por no importa qué medio, en lugar de tomar las medidas monetarias y fiscales que se imponen cuando se está en presencia de un exceso de demanda. Precisamente este error es el que frecuentemente ha hecho fracasar los esfuerzos desplegados por los Gobiernos para conseguir un ritmo razonable de incremento de los salarios.

¿Cómo practicar una política de salarios eficaz cuando se hace sentir la necesidad de recurrir a ella? Se trata esencialmente de un problema de Gobierno, problema que consiste en conciliar unos intereses divergentes en función del bien común. Por supuesto que no poseemos a este respecto

---

medios de los trabajadores, por ascenso a empleos más calificados y traslado a unos sectores de la economía donde las remuneraciones son más elevadas. Será preciso también velar porque en la práctica los aumentos de salarios superiores a la media no sean más numerosos que los aumentos inferiores, sin lo cual la media efectiva superaría a la media prevista.

fórmula mágica alguna que proponer. No obstante, si existe la voluntad política de impedir la inflación, estamos persuadidos de que, dando pruebas de realismo, los Gobiernos sabrán poner a punto los métodos compatibles con las instituciones fundamentales, el temperamento y la estructura económica de cada país. He aquí algunas observaciones que creemos demuestran cómo se podría enfocar esta acción.

Si las más altas autoridades políticas reconocieran que la inflación provocada por la presión de los salarios plantea un problema y si cada vez que las circunstancias lo exigen se definiese claramente una política de salarios, una importante etapa, abriendo el camino a nuevos progresos, se habría entonces franqueado. La opinión pública sabría a qué atenerse en los grandes conflictos del trabajo. La definición de una política de salarios ensancharía singularmente el horizonte de trabajadores y empresarios antes de sentarse en la mesa de negociaciones—hasta tal punto que les sería difícil ignorar el interés general—. Al propio tiempo haría comprender mejor el funcionamiento de los engranajes de la economía y las consideraciones sobre las cuales debe basarse la política general. Algunas directrices claras, dadas por el Gobierno, podrían ejercer una gran influencia sobre la opinión pública, y sería difícil que no las tuvieran en cuenta las partes en cuestión, sobre todo admitiéndose que la evolución de los salarios llevó consigo una continua erosión del valor de la moneda. Los Gobiernos deberían sacar pleno provecho de esta preocupación creciente de la opinión pública, así como del sentido de responsabilidad que se desarrollaría entre los dirigentes de las organizaciones sindicales y patronales.

Si se estableciese una norma, correspondería al grupo de asalariados o de empresarios que deseara eludir la justificar su intención. Sin sustituir a las negociaciones de salarios propiamente dichas, esta norma permitiría poner las cosas en su lugar anticipadamente, en función de la situación económica general, de forma que las negociaciones solamente se refieran a cuestiones particulares a la rama de actividad o a la profesión interesadas. En ciertos casos las discusiones se desarrollarán alrededor de un demanda de modificación de la pirámide de salarios, formulada por los trabajadores; en otros estarán centradas sobre las alegaciones de los empresarios, afirmando que sus costes de producción y la situación del mercado no les permiten aplicar la norma en la rama o profesión en cuestión.

Como el objetivo de una política consiste en fijar la norma que los

aumentos deberán respetar, resulta indispensable que el cuidado de establecerla se confíe a una autoridad central que estará encargada de poner a punto el mecanismo apropiado de consultas con los representantes de las principales partes interesadas. Además, podría ser útil prever que los poderes públicos estuvieran representados en las más importantes negociaciones, no solamente en calidad de mediadores, sino también como parte en causa, encargada de defender el interés general. Es absurdo que se desdeñe esta misión, o que, en el mejor de los casos, se deje vagamente el cuidado de cumplirla a la Prensa y a la opinión pública.

Conviene dejar bien sentado que la función que de esta manera proponemos confiar al Estado difiere totalmente de la mediación. En la hora presente, el objetivo habitual de las intervenciones gubernamentales, bien tengan lugar directamente o por intermedio de comisiones de encuesta, de tribunales o de otros órganos análogos, consiste en encontrar unas soluciones de compromiso. En el pasado, estas intervenciones frecuentemente contribuyeron a abrir la vía a la inflación. Lo que aquí se propone es totalmente diferente. Se trata de conseguir que el gobierno participe en las negociaciones desde su fase inicial, en lugar de sólo intervenir cuando las actitudes se han cristalizado.

Una de las mejores formas para el gobierno de hacer que la política de salarios sea eficaz, es tener una política de remuneración de los trabajadores del sector público. En todos los países, el Estado es con mucho el mayor empresario, si se tienen en cuenta las empresas públicas, las industrias nacionalizadas y los servicios públicos. Ahora bien, en la mayor parte de los casos, actúa en su papel de empresario como si no tuviera ninguna idea de la forma en la cual es deseable que evolucionen los salarios en el conjunto de la economía. Frecuentemente fija los salarios de una determinada categoría de sus empleados mediante un texto legal o mediante unos estatutos, como si así quedase arreglada la cuestión para la eternidad. Pasa el tiempo y se sorprende uno un día al comprobar que el cuerpo docente, los funcionarios o los conductores de autobuses han sido lamentablemente olvidados. El resultado es un reajuste de salarios de una amplitud tal que sólo perjuicio puede causar a la política de estabilización, y que, ya lamentable por sí mismo, constituye además un mal ejemplo. En lugar de proceder así, sin plan alguno, sería necesario aplicar a las remuneraciones de los trabajadores del sector público una política concertada, basada en el postulado siguiente:

te: es evidente que los salarios siguen una curva ascendente, siendo preferible un incremento lento y razonable a unos saltos bruscos.

Nos hemos preguntado igualmente si una reforma del mecanismo de las negociaciones de salarios en el sector privado facilitaría la aplicación de la política de salarios. Actualmente, cualquier observador no puede dejar de quedar impresionado ante la sorprendente diversidad de disposiciones legales, instituciones y prácticas establecidas en materia de convenios colectivos. Estamos convencidos de que estos mecanismos tienen una importancia capital. En un gran número de países, el cuadro institucional de las negociaciones sobre salarios conserva todavía en gran medida las huellas del clima de ante-guerra, época en que la inseguridad y el temor al mañana invitaban legítimamente a cada grupo a defender sus intereses particulares y a desdeñar las consideraciones de orden más amplio dictadas por el interés nacional. Con toda evidencia se impone una reforma, si de verdad se quiere adaptar el sistema a las condiciones radicalmente distintas de la posguerra, época en la que el problema fundamental consiste en asegurar un incremento regular y equitativo de los ingresos reales sin comprometer la estabilidad de los precios. No nos parece, sin embargo, posible proponer una solución que pueda aplicarse uniformemente a un grupo de países tan diferentes como los que aquí se estudian. Posiblemente no existe fórmula alguna sencilla para resolver un problema tan complejo y para asegurar la realización de los diversos objetivos que uno se propone en este dominio: evitar las alzas excesivas de salarios, tal como lo requiere el interés nacional, pero también mantener buenas relaciones entre los trabajadores y los empresarios, reducir los conflictos del trabajo, facilitar unos estímulos propios para favorecer el rendimiento y la tendencia a la innovación, aportar, en fin, el mínimo de restricciones a la libertad económica.

Ya se ha dicho que en algunos países se empieza a considerar la política de salarios como uno de los elementos de la política de estabilización, y que la acción emprendida se orienta en esta dirección. Puede resultar interesante ilustrar esta afirmación con algunos comentarios sobre diversos países, lo cual permitiría precisar quiénes son los que se han emprendido este camino, punto bastante mal conocido, y demostrar cuán superficiales son los juicios emitidos a veces sobre el valor de los resultados obtenidos.

En Suecia, lo mismo que en Noruega, donde la situación es bastante comparable, las discusiones que se desarrollan a escala central constituyen

hoy día la pieza maestra del mecanismo de negociación de salarios. En sí mismo considerado, este proceder no tiene evidentemente nada de común con una política de salarios; se trata de una simple técnica de negociación que puede revelarse ventajosa o no en un país determinado. No obstante, en diversas ocasiones, el Gobierno sueco ha dado su opinión sobre la amplitud de las alzas admisibles, lo cual podría indicar que se orienta hacia la adopción de una política de salarios. Pero las ideas sobre la cuestión no han tomado una forma sistemática; de hecho, se considera como un dogma en Suecia que el Estado no debe inmiscuirse en los convenios colectivos, ni tampoco orientarlos. Este punto de vista es tanto más notable cuanto que existe de una y otra parte un gigantesco monopolio sobre el mercado de trabajo (al menos en lo que concierne a las negociaciones llevadas a nivel central). En nuestra opinión, la evolución de la economía sueca y las actuales características de la situación general, demuestran claramente la necesidad de aplicar una política de salarios; por el contrario, no prueban que tal política sea un fracaso.

En los Países Bajos existe un sistema de fijación de salarios por vía reglamentaria. En verdad, una política de salarios no implica necesariamente tal sistema, y el hecho de que lo mencionemos no significa que nos hagamos sus defensores. No obstante, con este sistema, los poderes públicos se ven obligados a tener una política de salarios, no pudiendo, pues, existir incertidumbre sobre la cuestión. Algunos comentaristas afirman, sin embargo, que el hecho de tener una política de salarios no ha cambiado la cosa, y que los resultados conseguidos en los Países Bajos no han sido mejores que los de otros sitios. Esta conclusión es eminentemente simplista, puesto que supondría que un pequeño país como éste, ampliamente tributaria de su comercio exterior, podría ir contra la corriente inflacionista que sumerge al resto del mundo. En el origen del período estudiado, el nivel de los costes salariales era relativamente poco elevado en los Países Bajos, y la balanza holandesa de pagos registró rápidamente un excedente. Al tomarse la decisión de no revalorizar la moneda, no escapó a los poderes públicos el hecho de que intentar asegurar la estabilidad de precios frenando los aumentos de salarios habría llevado consigo una acentuación del desequilibrio de los pagos. La política de salarios consistió, pues, en elegir el momento oportuno para proceder a los aumentos, antes que influir sobre el montante que alcanzaron durante el conjunto del período. De su eficacia en este sentido no cabe duda alguna, habiendo facilitado considerablemente el manteni-



miento de un alto nivel de empleo y de una fuerte expansión; sin graves dificultades —por parte de la balanza de pagos— y esto a pesar de las tensiones causadas en ciertos momentos por un exceso de demanda. También se confirma que estos resultados fueron conseguidos con el mínimo de fricciones y de conflictos, y que a este respecto el balance es bastante más satisfactorio que en cualquier otro de los países estudiados.

En el Reino Unido, el Gobierno se esforzó en dos ocasiones, después de la guerra, por conseguir que el movimiento sindical se comprometiera a practicar una política de moderación en cuanto a las reivindicaciones de salarios. En cada una de las dos circunstancias, la economía sufría unas fuertes tensiones inflacionistas y la situación de la balanza de pagos era crítica; en 1948, la tentativa gubernamental se vio en su conjunto coronada por el éxito, pero en 1956 no pudo conseguirse el acuerdo con los sindicatos. Por otra parte, fueron realizados algunos esfuerzos, sobre todo después de 1956, para convencer a la opinión pública de la necesidad de alinear los aumentos de salarios con los progresos de la productividad de la economía inglesa. Si bien esta acción prueba que se tiene conciencia del problema que plantea la presión de los salarios, sin embargo no constituye una verdadera política de salarios, de la cual se buscaría en vano los signos, incluso en el sector público. En una ocasión al menos, el Gobierno consiguió moderar el alza de salarios adoptando una línea de conducta firme durante unas negociaciones que interesaban al sector público; pero con mucha más frecuencia la falta de coherencia de las medidas tomadas en este dominio fué una de las más importantes causas de la carrera casi ininterrumpida entre las diversas categorías de asalariados. Sin minimizar los efectos que el exceso de demanda haya podido tener en el Reino Unido durante el período estudiado, estamos convencidos que el deterioro gradual de la ventaja inicial que la devaluación de 1949 confirió a este país en materia de costes salariales, demuestra claramente la necesidad de una política de salarios. Nos confirma en esta opinión la lectura de los informes de los diversos tribunales de arbitraje y comisiones de estudio de salario, los cuales demuestran a qué confusión se puede llegar en ausencia de una política concertada de los mismos.

En Francia, el Gobierno dio a conocer, a finales de 1958, cuando lanzó su programa de estabilización, la política que tenía intención de seguir en materia de salarios. Se trataba con toda evidencia de una política pensada con decisión y madurez, que era plenamente compatible

con los objetivos del programa de estabilización, dentro del cual se integraba. No cabe duda que el éxito del programa se debe en gran parte al hecho de que el Gobierno estuvo en condiciones de seguir la línea que se había trazado. Si esto se ha podido conseguir se debe, en nuestra opinión, al hecho de haber eliminado el excedente de demanda global, a diferencia de lo que sucedió durante las precedentes tentativas de estabilización. Es interesante observar que la acción llevada a cabo por el Gobierno en el campo de los salarios se limitó al sector público y a la reglamentación del salario mínimo, dos sectores de los que es responsable.

Hasta fecha muy reciente, las autoridades alemanas no han tenido apenas ocasión de definir una política de salarios. Sin embargo, cuando a finales de 1959 pareció hacerse sentir su necesidad, el Gobierno tomó la iniciativa de un estudio imparcial tendente a determinar los ritmos de aumento de salarios que la economía estaría en condiciones de soportar durante el año. Sabiendo que el Gobierno prefiere con mucho dejar actuar libremente a las fuerzas del mercado, el alcance de su iniciativa nos parece considerable, ya que demuestra la gran importancia que se concede a la estabilidad de los precios. Esto evidentemente sólo es un primer paso en el camino de la elaboración de una política de salarios. La eficacia de la medida es bastante dudosa si se consideran las tensiones que la demanda engendra en la economía, y si se observa que en el curso de los años precedentes nada se hizo para que el sector público pudiese moderar sus reivindicaciones de salarios. Se trata, sin embargo, de una primera etapa en el camino que nosotros preconizamos, y pone de manifiesto que las autoridades están resueltas a estudiar nuevos medios para resolver este complejo problema.

En los Estados Unidos, el Gobierno también se preocupó de los aumentos excesivos de salarios, aunque no tomó medida alguna para sentar las bases de una política de salarios. Las dificultades con que tropieza la aplicación de tal política son evidentes, como consecuencia de la falta de preparación de la opinión, la extensión del país, las particularidades regionales muy señaladas y la restringida importancia del sector público cuya gestión incumbe a la Administración federal. Sin embargo, no vemos otra solución válida. La evolución de la situación ha dejado mucho que desear, y aunque la presión de la demanda haya sido menos fuerte que en Europa, los sucesivos aumentos de salarios debilitaron la posición competitiva de la industria americana en los mercados

mundiales. No obstante, el Gobierno no ha podido mantenerse completamente al margen de los principales conflictos relativos a los salarios, como tal vez hubiera deseado. Sería preferible a nuestro parecer tener en cuenta anticipadamente esta imposibilidad, adoptando una política de salarios claramente definida, la cual podría contribuir a prevenir la inflación. En los Estados Unidos, tal vez más que en cualquier otro lugar, la inflación fue un obstáculo para la expansión económica, y para evitar que continúe esta inflación en el futuro, estamos convencidos de que es absolutamente indispensable moderar el ritmo de los aumentos de salarios. Si una política de salarios permitiera alcanzar este objetivo en una media docena de industrias básicas, evidentemente el conjunto del problema de la regulación de la demanda mediante medidas monetarias y fiscales se habría simplificado en extremo.

En conclusión, la mayoría de los miembros del grupo estiman que la utilidad de una política de salarios está demostrada a la vez por el estudio del proceso en virtud del cual se determinan los salarios, y por los variables resultados a que llegaron aquellos países donde las excesivas alzas de salarios plantearon un problema.

*Reservas formuladas por los profesores Fellner y Lutz respecto a la política de salarios*

Estamos de acuerdo con la idea de que los gobiernos deberían interesarse por hacer comprender que un país solo puede evitar la inflación cuando el tipo medio de aumento de los salarios nominales permanezca aproximadamente dentro de los límites correspondientes al aumento medio de la producción por hombre-hora. También opinamos que debería ser posible cifrar anticipadamente el tipo medio aproximado que el incremento de la producción por hombre-hora podrá alcanzar en cierto número de años. Admitimos además que cuando existen unos servicios de mediación o arbitraje, los responsables de su funcionamiento deberían estar informados del tipo medio de aumento de salarios nominales que el conjunto de la economía puede soportar. Análogamente a la mayoría de los miembros del Grupo estimamos, en fin, que convendría seguir, para los salarios del sector público, una línea de conducta coherente. Sin embargo, tenemos que formular, por lo que atañe a las recomendaciones emitidas en la parte anterior de este capítulo, cierto número de reservas que se exponen en los tres párrafos siguientes:

La mayoría del Grupo admite que la solución del problema se facilitaría en gran medida, si los gobiernos formularan unas directrices (o "normas") indicando el tipo medio de aumento de salarios nominales que la economía puede soportar. A este respecto, nosotros mantenemos a lo sumo unas esperanzas moderadas. Estamos persuadidos que tras haber adoptado estas medidas bastante ineficaces (contra las cuales no tenemos prevención particular alguna), los poderes públicos se verían obligados a intervenir de una manera más precisa, desde el momento en que se propusieran seriamente poner en ejecución una política nacional de salarios. Las negociaciones salariales y las prácticas que presiden la fijación de los precios no se refieren a valores medios, sino a los salarios y precios en vigor en unas ramas de actividad determinadas. En caso de tensión inflacionista provocada por una presión de los salarios, los gobiernos comprometidos en la aplicación de una política nacional de salarios se verán obligados, en nuestra opinión, a lanzarse a un pesado trabajo de reglamentación, referido a cada categoría de salarios y de precios. En tales circunstancias, las consideraciones políticas y las habituales presiones de los grupos de intereses gravitarían pesadamente sobre la estructura de los salarios y de los precios, así como sobre su nivel general. Opinamos que sería un error lanzarse por este camino.

El argumento en que se funda la mayoría del Grupo, para recomendar a los gobiernos la aplicación de una política de salarios es que, en ausencia de tal política, y en el actual estado de los sistemas de negociación, no sería tal vez posible evitar la inflación, manteniendo el empleo a un nivel satisfactorio; la inflación, nos dicen, podría existir incluso con un fuerte paro. Nosotros no estamos seguros del alcance práctico de este argumento. Es cierto que el procedimiento de negociación que prevalece actualmente en numerosos países y las actitudes dominantes de las partes en causa reducen el nivel de empleo que es compatible con la estabilidad general de los precios; pero se trata de saber si este efecto desfavorable será de importancia en el futuro o si será relativamente insignificante. Los jefes sindicalistas han aprendido por experiencia que los aumentos sucesivos de salarios, con carácter inflacionista, se anulan por sí mismos; además, los reajustes económicos que se producen a continuación, frenan indudablemente la inflación. Por estas razones puede muy bien deducirse que la mayoría del Grupo da prueba de exagerado pesimismo en cuanto a las posibilidades de mantener un nivel de empleo y un tipo de expansión satisfactorios, sin engendrar algunas tensiones inflacionistas.

Pronto sabremos si en ciertos países resulta siempre tan difícil de conciliar la voluntad de mantener un nivel razonablemente próximo al pleno empleo, con el deseo de asegurar una estabilidad aceptable del conjunto de los precios.

Es difícil predecir lo que sucederá en el futuro, dados los actuales sistemas de negociación y las actitudes que predominan entre los negociadores; puede suceder que todavía se confirme en los años futuros que, para impedir que la presión de los salarios sea causa de inflación, se necesite mantener el empleo a un nivel exageradamente bajo. Incluso en este caso, no seríamos partidarios de establecer una reglamentación de la estructura de salarios y precios por los poderes públicos; insistiríamos más bien en que se demostrase claramente a la opinión pública que la práctica de las negociaciones de salarios llevadas a cabo por poderosas agrupaciones es totalmente incompatible con una política razonable de empleo. Si mediante medidas monetarias y fiscales se aseguraba un nivel suficientemente elevado de empleo, la evolución general de la curva de salarios reales correspondería, con toda seguridad, a la de la curva de productividad. En otras palabras, si el pleno empleo pudiera ser con alguna aproximación asegurado sin inflación, no sería necesario, para proteger los intereses de los trabajadores, que los convenios colectivos sobre salarios fueran dirigidos por potentes sindicatos; pero, precisamente por el hecho de que las negociaciones sobre salarios se desarrollan entre poderosos grupos, las medidas monetarias y fiscales difícilmente pueden asegurar sin inflación una situación próxima al pleno empleo. Bien se trate de los trabajadores o de los empresarios, no deberían considerarse como inmutables las pretensiones que las organizaciones de los dos bandos tienen derecho a alcanzar. Algunos procedimientos de negociación y determinadas actitudes que fueron necesarias para proteger los intereses de los trabajadores en periodos de subempleo, corren el riesgo hoy día de constituir un obstáculo para el establecimiento del pleno empleo, mientras que, por primera vez en la historia, la política monetaria y fiscal estaría en condiciones de acercarnos mucho a este objetivo. Tal nos parece ser la clave del problema. Cada vez que en una negociación las actitudes de los participantes amenazan con hacer surgir una incompatibilidad duradera entre los grandes objetivos de la política del país, la solución deseable consiste en modificar suficientemente la dimensión y competencia de las organizaciones que se encuentran reunidas alrededor de la mesa. En cambio no

pensamos que tal conflicto pueda ser resuelto mediante medidas que exigirían de los servicios encargados de asegurar la estabilización que fuesen capaces de evaluar las fuerzas del mercado y fijar la pirámide de salarios, poseyendo para esto la información necesaria y la indispensable independencia frente a los grupos de intereses.

(Fin de las reservas formuladas por los profesores FELLNER y LUTZ.)

\* \* \*

Quisiéramos, para concluir este capítulo, evocar brevemente las relaciones que existen entre el problema de los salarios, por una parte, el nivel de empleo y la expansión económica, por otra. Ya hemos señalado que el pleno empleo no es una magnitud rígida, que se determinaría fijando un cierto porcentaje de paro friccional; se trata, sobre todo, de un intervalo que aumenta o disminuye bajo la acción de diversos factores, de entre los cuales el más importante es el aumento de salarios conseguido por vía de negociación. Cuando este aumento se adapta a las posibilidades reales de incremento de la productividad de la economía, es evidente que se puede, sin riesgo de inflación, dejar que el nivel de la demanda alcance el límite superior del intervalo, allí donde el empleo es más elevado y el paro menor. Este es el punto en que la expansión económica recibirá el mayor impulso, ya que las inversiones y la productividad se verán estimuladas.

Los excesivos aumentos de salarios no pueden ofrecer nada comparable a estas ventajas sustanciales y tangibles de las que se beneficia la población activa y la nación. Determinados grupos de trabajadores pueden en un momento dado asegurarse una ligera ventaja sobre los ingresos de los demás asalariados, pero la experiencia demuestra que esta ventaja es efímera. El incremento que de su renta real podrían conseguir los trabajadores a expensas de los beneficios, o viceversa, en insignificante, de ello estamos convencidos, frente al provecho que las dos partes en litigio pueden obtener del mantenimiento de un nivel medio de empleo más elevado y de una expansión económica más regular.

*Nota sobre el «Deslizamiento de los salarios»*

No hemos evocado en este capítulo el fenómeno conocido bajo el nombre de «deslizamiento de los salarios» (wage drift) el cual se manifiesta cuando el incremento efectivo de los salarios tiende a ser supe-

rior al aumento resultante de los convenios colectivos. Se trata de un asunto complejo y bastante técnico, que no tenemos intención de tratar profundamente. Quisiéramos, sin embargo, refutar una tesis que de vez en cuando se sostiene: si los salarios efectivamente pagados, nos dicen, se elevan más rápidamente de lo que indican las cláusulas de los convenios colectivos, las negociaciones no pueden ser consideradas como una fuerza independiente presionando al alza de salarios y precios.

En realidad, la desviación entre los tipos de salarios fijados por los convenios colectivos y las tarifas efectivamente pagadas varía considerablemente según los países, y depende a su vez de la escala en la cual se lleven las negociaciones y de la manera de calcular las remuneraciones. Cuando las negociaciones básicas se desarrollan sobre todo al nivel de una factoría o establecimiento, como sucede particularmente en los Estados Unidos, un deslizamiento de salarios es poco probable. En cambio, en los países europeos las negociaciones abarcan habitualmente a una rama industrial, y en la mayor parte de las ramas la remuneración de un gran número de trabajadores sobrepasa el mínimo fijado por el convenio colectivo. Esto sucede casi siempre con los obreros pagados a destajo, y aunque los salarios por tiempo son también frecuentemente superiores a los tipos mínimos, o tipos base profesionales, esto se debe a negociaciones suplementarias, que a veces se desarrollan a escala de establecimiento o de empresa, una vez que las negociaciones nacionales terminaron.

En varios países, y en particular aquellos en que las diferencias entre los tipos de salarios resultantes de las negociaciones y los salarios efectivamente pagados son sustanciales, la observación de los hechos demuestra que los ingresos tienden a incrementarse un poco en el intervalo que separa a dos negociaciones. Esta tendencia es especialmente pronunciada en los casos de obreros pagados a destajo. El aumento en este caso es el resultado natural de las mejoras aportadas a la eficacia de tal o cual operación particular, a lo que se añade la vacilación de los empresarios para imponer una revisión correlativa de los precios de los destajos y la negativa de los trabajadores a aceptarlo. Pero a despecho de la existencia de este género de "deslizamientos entre dos negociaciones", los convenios colectivos sobre salarios conservan un papel preponderante. Bien entendido que las indicaciones sobre los salarios efectivamente pagados y, por tanto, sobre la amplitud que el deslizamiento alcance en el mismo momento, constituyen con frecuencia un im-

portante elemento en las negociaciones. Este es uno de los sesgos por los cuales el estado de la demanda y el tipo de incremento de la productividad (este último a través de los precios de los destajos) influyen sobre los resultados de las negociaciones de salarios. De una manera general, sin embargo, este género de deslizamiento sólo puede ser considerado como una atenuación del carácter discontinuo que la evolución de los salarios habría tenido en su defecto, en un sistema en que los tipos de salario base sólo son revisados una vez por año o incluso con menos frecuencia todavía.

En cuanto a los deslizamientos persistentes, los que subsisten tras las negociaciones de nuevos tipos de salario, hemos comprobado que, dejando aparte los países escandinavos, sólo tuvieron durante el período estudiado una amplitud mínima, frente a los fuertes aumentos conseguidos por vía de negociación. Por lo general, los convenios colectivos determinaron una serie de escalones, a los cuales se sujetaron los salarios efectivamente pagados. Particularmente significativo en nuestra opinión, es el hecho de que en los tres países no escandinavos en que hemos podido estudiar más de cerca la naturaleza del problema, a saber: el Reino Unido, Alemania y los Países Bajos, los deslizamientos persistentes (aquellos que no fueron totalmente reabsorbidos con ocasión de nuevos aumentos) se produjeron casi siempre en los períodos en que existía un exceso de demanda. Siempre que todo suceda así, se puede suponer que los empresarios han aumentado voluntariamente los salarios, fenómeno que, como quedó indicado en el capítulo V, se produce ineludiblemente en los períodos de fuerte escasez de mano de obra.

Si los países escandinavos constituyen un caso especial se debe, sobre todo, a que los aumentos de salarios resultantes de los convenios colectivos se aplican por lo general a los salarios efectivamente pagados en la fecha en que expiran los convenios en vigor, en lugar de aplicarse a los tipos de salario base que se fijaron durante las negociaciones anteriores. El aumento que resulta de cada negociación es, pues, generalmente menor—y la amplitud de lo que se considera como “deslizamiento” es mayor—que en un país como el Reino Unido, donde las negociaciones recaen fundamentalmente sobre la elevación de los tipos de salario que fueron fijados durante las negociaciones precedentes y donde la mayor parte del deslizamiento que hubiera podido producirse durante el intervalo queda normalmente consolidado dentro de los nuevos tipos. La experiencia de los países escandinavos pone de manifiesto que, al tomar



los ingresos corrientes como punto de partida de las negociaciones, se corre frecuentemente el riesgo de iniciar una carrera entre los salarios o aún más entre los salarios base y los ingresos reales, esforzándose sucesivamente los diferentes grupos de trabajadores por conseguir y superar aquellos salarios que se beneficiaron de un mayor deslizamiento.

Aun reconociendo que esta cuestión no ha sido todavía estudiada a fondo, no podemos, en el actual estado del problema, admitir la interpretación sostenida por algunos, que pretenden que los convenios colectivos han tenido sobre todo por objeto colmar un retraso debido a la evolución del mercado después de la conclusión de las negociaciones precedentes. Como ya se ha indicado, nos parece absolutamente evidente que el proceso causal ha jugado ampliamente en el sentido inverso y que, con independencia de los períodos en que la escasez de mano de obra fué aguda, los salarios fijados a través de convenios colectivos fueron una causa del alza y no un efecto.

## VI

### EL PAPEL DE LOS PRECIOS CON CARACTER DE MONOPOLIO

Los esfuerzos que despliegan los empresarios con vistas a incrementar los márgenes de beneficios netos o brutos, que obtienen sobre sus ventas, pueden constituir la cuarta causa del alza de precios. No nos referimos aquí a las fluctuaciones de carácter puramente pasivo que los márgenes de beneficios sufren durante el curso del ciclo, aunque puedan influir en sentido de alza sobre la evolución de los salarios fijados por vía de negociación. Por el contrario, pensamos en aquellos sectores industriales en los cuales los empresarios ejercen sobre el mercado un cierto dominio, que les concede una considerable libertad para fijar los precios, sobre todo a corto plazo. En estas ramas industriales, donde la competencia se centra menos sobre los precios que sobre la presentación del producto y el arte de la venta, las tentativas hechas para aumentar los márgenes de beneficios elevando los precios pueden constituir un factor de alza independiente. Si bien es principalmente cuando la demanda aumenta o cuando se elevan los precios de coste cuando los empresarios tienden a explotar su influencia sobre el mercado, estas alzas deben igualmente ser consideradas como de origen independiente.

No es fácil deducir con los datos de que se dispone la acción propia de este cuarto factor de alza de precios, ya que por una parte los datos estadísticos detallados que serían necesarios faltan con frecuencia, y por otra, las series que se poseen sobre los márgenes de beneficios están sometidas a tantas influencias, que resulta difícil aislar este factor particular. Sin embargo, nos inclinamos a pensar, mediante un estudio de la documentación disponible y un examen de la evolución de los precios por sectores industriales, que este factor no jugó un importante papel en las alzas de precios que se produjeron desde 1952 en el conjunto de las industrias europeas. Unos estudios detallados consagrados a pequeñas ramas o a empresas particulares tal vez hicieran aparecer algunas excepciones; pero, en general, los datos disponibles sobre los países europeos hacen pensar que en el conjunto de las industrias de transformación las alzas de precios no superaron la amplitud impuesta por el encarecimiento de la mano de obra y de las materias primas. El hecho de que los precios disminuyeran en aquellas ramas donde la productividad hacía rápidos progresos y que permanecieran relativamente estables en momentos en que la demanda estaba muy lejos de ser satisfecha indica igualmente que en la mayor parte de los sectores industriales los empresarios establecieron sus precios sin intentar hinchar sus márgenes de beneficios.

En los Estados Unidos, en cambio, existen razones para pensar que las tentativas de algunos sectores industriales para incrementar sus tipos de beneficios cuando las ventas eran elevadas contribuyeron a hacer subir los precios industriales. En algunas ramas importantes, la amplitud de las alzas de precios parece haber hecho algo más que contrarrestar el encarecimiento de la mano de obra y materias primas ocasionado por la carrera entre salarios y precios. Conociendo el nivel actual de los precios y de los costes, parece evidente que en ciertas industrias los beneficios brutos serían singularmente elevados, siempre que la economía americana utilizase casi totalmente las capacidades de producción existentes.

En el pasado, la industria americana practicó tradicionalmente una política de bajos precios y ventas masivas, considerando que éste era el mejor medio de asegurarse un fuerte beneficio total; resulta, por lo tanto, sorprendente que parezca haber cumplido menos bien su misión estos últimos años que la industria europea. Este hecho puede, no obstante, explicarse por varias razones. En primer lugar, la competencia

se ha ido reforzando en las industrias de los países europeos no solamente a causa del gran movimiento de liberación de los cambios, sino también porque la rápida expansión dió a las pequeñas empresas múltiples ocasiones de extenderse. La marcha hacia la integración europea contribuyó igualmente a hacer que los industriales fuesen conscientes del problema de los precios, mientras que la presión constantemente ejercida sobre ellos a fin de que aumentasen sus ventas en el exterior señaló también cómo importaba tener unos precios competitivos. Los industriales europeos se dieron cuenta (para muchos fué un descubrimiento) de las ventajas que ofrecen las ventas masivas en el caso de bienes de consumo duraderos. Nos parece, además, que la mentalidad creada por el "boom" no les impregnó en el mismo grado que a sus colegas de la industria americana y, sobre todo, que no basaron tan claramente sus decisiones económicas sobre la convicción de que una fuerte recesión iba a producirse.

¿Cual puede ser la gravedad del problema planteado por esta causa de alza de precios y qué medidas correctivas requiere? En nuestra opinión, el peligro de que los empresarios hinchen brutalmente los precios para incrementar sus márgenes de beneficios es limitado. Esta práctica puede, sin duda, agravar una situación inflacionista, pero es improbable que sea la causa original o que constituya la fuente de un alza de precios continua. A este respecto, un aumento de los márgenes de beneficios se diferencia de un alza de salarios; en efecto, mientras que es posible una carrera entre salarios y precios, no puede haber tal carrera entre los beneficios y los precios, por la simple razón de que una elevación de precios, a menos que vaya acompañada de un aumento de los ingresos de los consumidores, tiene por efecto inmediato frenar la producción y las ventas. Además, cada vez que los márgenes de beneficios se elevan deliberadamente, el aumento sólo puede interesar a algunas ramas industriales; para los beneficios no existen "olas de aumentos".

El verdadero problema que plantea en la industria el dominio ejercido por determinados empresarios sobre el mercado es de tipo diferente: es el problema de la tendencia que manifiestan los precios a comportarse de forma disimétrica. Los precios no manifiestan, en efecto, simplemente cierta viscosidad; reaccionan más fácilmente ante un aumento de los costes o de la demanda que ante una disminución. Ciertamente, sería falso creer que en los períodos en que el nivel general está orientado al alza no existen ciertos precios que disminuyen. No obstante, e-

verosímil que esta disimetría, que constituye un importante ejemplo de "efecto de trinquete", haga que la estabilización del nivel general de precios sea más difícil de realizar. La estabilidad sólo puede ser asegurada si las alzas de precios registradas en los sectores donde la productividad hace progresos relativamente lentos se ven compensadas por reducciones de precios en los demás sectores; pero si en algunos de estos últimos, en lugar de la baja esperada, merced al dominio ejercido sobre el mercado, se traduce en un incremento suficientemente duradero de los márgenes de beneficio, el nivel general de precios tenderá a elevarse. Naturalmente, este proceso no puede proseguirse indefinidamente. Por consiguiente, la propensión de los precios a sólo evolucionar en un sentido crea un problema, grave sin duda, pero que se plantea esencialmente a corto plazo.

A nuestro juicio, entre todos los medios que se podrían emplear para combatir este factor particular del alza de precios, el mejor consiste en velar por que se mantenga una competencia suficiente. Conviene, pues, dedicar una seria atención a la cuestión de saber si en ciertas ramas de la industria las dimensiones que alcancen las más grandes empresas son indispensables para permitirles aprovechar las economías reales que se obtienen operando en gran escala. También concedemos una importancia particular a las actividades que tienden en la hora actual a controlar o restringir el ejercicio de los monopolios, así como a las que tienden simplemente a vigilar y estudiar la manera según la cual las grandes empresas fijan sus precios. Incluso cuando estas actividades sólo conduzcan a denunciar ante el público unos métodos de fijación de precios indebidamente restrictivos, parecen ejercer una saludable influencia sobre las prácticas comerciales.

Algunos países han instituído igualmente un procedimiento merced al cual las autoridades gubernamentales y los industriales pueden discutir juntos los aumentos de precios proyectados; este método se ha revelado útil tanto desde el punto de vista económico como desde el político. Tenemos la impresión de que su aplicación debe permitir evitar o atenuar los aumentos de precios durante cierto período, pero no suprimir a largo plazo las alzas de precios resultantes de presiones inflacionistas persistentes. Además, este procedimiento no permite obtener fácilmente las reducciones de precios que parecen justificadas, pero que de hecho no tienen lugar. Puede incluso tener por efecto mermar la elasticidad de los precios en el sentido de la baja, haciendo titubear a

los empresarios antes de reducir sus precios por miedo a no poderlos elevar en caso de modificación de la coyuntura. La experiencia adquirida hasta el presente en este dominio se refiere únicamente a pequeños países, y carecemos de opinión definitiva sobre la posibilidad de aplicar esta técnica a los grandes países industriales. En nuestra opinión, la inflación resultante de los precios establecidos de esta manera no plantearía apenas problemas en una economía en que los aumentos medios de salarios se mantuvieran dentro de los límites autorizados por el incremento medio de la productividad y donde la demanda no ejerciera una presión excesiva.

A este respecto, el reforzamiento de la competencia extranjera que se ha podido constatar en los principales sectores económicos del mundo occidental constituye un hecho nuevo claramente favorable. La presión de la competencia se ha intensificado en los países europeos como consecuencia de la liberalización de los cambios y tiende a suceder lo mismo en los Estados Unidos debido al rápido desarrollo de las economías europeas y de ciertos países de Asia. Es de una gran importancia que esta tendencia que se manifiesta hacia el reforzamiento de la competencia no se vea contrarrestada por medidas de carácter proteccionista o por la constitución de cártels internacionales. Estimamos importante que los Gobiernos y las organizaciones económicas internacionales busquen los medios de hacer imposible la conclusión de acuerdos restrictivos que debilitarían la competencia extranjera en los diferentes países.

Hasta aquí este capítulo sólo ha tratado de la intervención de elementos monopolísticos en la fijación de ciertos precios en relación con la industria. Hemos dejado a un lado la agricultura por dos razones principales. Primeramente, el alza de precios agrícolas no ha jugado un papel positivo durante el período considerado. En segundo lugar, la agricultura plantea unos problemas que le son propios y para los cuales no se puede recomendar la adopción de los mismos remedios que para la industria. Opinamos, no obstante, que la existencia de un apoyo rígido de los precios o de sistemas de sometimiento a índices no es deseable para la agricultura y que, en este sector como en cualquier otro, la política a seguir debe estar ordenada en función del interés económico general y de la evolución del propio sector, teniendo en cuenta los progresos de su productividad y la tendencia de los mercados mundiales.

## VII

## EL EQUILIBRIO DE LOS PAGOS EXTERIORES

No entra dentro de nuestro cometido estudiar el problema general que plantea la realización del equilibrio de los pagos exteriores, ni examinar las medidas susceptibles de ser tomadas con este fin. Este es un problema amplio y difícil que no tenemos intención de tratar en el presente capítulo. Sin embargo, estimamos que si nos incumbe examinar si un régimen de estabilidad de precios, tal como nosotros le preconizamos, tendría por efecto agravar las dificultades de la balanza de pagos y entorpecer el normal mecanismo del ajuste de los pagos exteriores. Dado que este mecanismo actúa especialmente por variación de los niveles de precios relativos de los diferentes países, con frecuencia se dice que la estabilidad de precios obligaría particularmente a modificar más a menudo las paridades de cambio, para asegurar, pese a todo, el equilibrio de las balanzas internacionales de pagos.

No creemos que sea ésta una visión objetiva del problema. Hay que señalar primeramente que durante los diez últimos años las dificultades de la balanza de pagos tuvieron por causa principal la inflación y el alza de precios. Estas dificultades tal vez no se hubieran producido, si todos los países se hubiesen deslizado a la misma velocidad por la pendiente de la inflación. Como esto no ha sucedido, no cabe duda que los desfases fueron la causa de buen número de déficit y superávit con que se saldaron las balanzas de pagos de los diferentes países. Parece evidente que esta causa mayor de perturbación desaparecería si el nivel de los precios permaneciera estable en la totalidad de los países. En otras palabras, la necesidad de considerar una modificación de los tipos de cambio se vería en gran medida atenuada, en nuestra opinión, a partir del momento en que un razonable equilibrio de las balanzas internacionales de pagos se hubiera realizado.

No pretendemos con esto que un régimen de estabilidad de precios garantizara un equilibrio permanente de los pagos internacionales. Las fluctuaciones estacionarias y cíclicas continuarían provocando perturbaciones en las balanzas de pagos. No obstante, en tanto que los niveles de precios no sufran variaciones importantes, estas dificultades presentarán sin duda un carácter pasajero, y se podrían vencer apoyándose

temporalmente en las reservas de divisas extranjeras o contratando empréstitos a corto plazo con el extranjero.

Pueden todavía surgir algunas dificultades más fundamentales de la balanza de pagos, como consecuencia de los cambios que se operan en la estructura de la producción y de la demanda de los diferentes países. Es falso afirmar que en semejante caso el mantenimiento de la estabilidad de los precios impediría toda posibilidad de ajuste, fuera de una modificación de los tipos de cambio. En primer lugar, la estabilidad de precios no impediría a los precios relativos adaptarse bajo el efecto de las fuerzas que actúan en el mercado, particularmente los de las mercancías que son objeto de intercambios internacionales (18). Y en segundo lugar, se pueden atenuar, en gran medida, los desequilibrios de los pagos exteriores, influyendo sobre las operaciones de capital, cuyo volumen es considerable. Como estas operaciones dependen, en parte, de la iniciativa de los gobiernos, la política oficial puede fácilmente actuar sobre ellas. Los movimientos de capitales privados pueden igualmente contribuir a realizar el equilibrio buscado. Para ello, es necesario que en cada país, la política monetaria y fiscal tienda a unos tipos de interés adecuados para favorecer la salida de capitales, si la balanza de pagos del país es excedentaria, y su entrada, si es deficitaria. Aquellos a quienes estos puntos de vista les parezcan de un optimismo excesivo, les recordaremos que presuponen un marco de estabilidad de precios. En un mundo en que no se cumpliera esta condición, todo país que se esforzase por mantener unos precios estables experimentaría más que los otros la necesidad de ajustar los tipos de cambio.

Independientemente del caso que se acaba de considerar, pueden presentarse otras situaciones, en las cuales una modificación de los tipos de cambio constituya el medio más práctico de corregir un desequilibrio persistente. En semejante caso, es evidentemente deseable que el ajuste se efectúe sin dilación y que las autoridades encargadas de la estabilización no tengan que preocuparse de buscar el procedimiento. La misma observación es aplicable a la estabilidad de precios: no sería razonable tomar este objetivo en un sentido tan absoluto que se llegase a impedir a la economía funcionar eficazmente. La evolución de las ba-

---

(18) Esta adaptación, sin embargo, pudiera ser muy perjudicial para los pequeños países cuya especialización económica es muy acusada.

lanzas de pagos puede, en verdad, exigir de vez en cuando, ajustar el nivel de precios de un país determinado, en el sentido del alza o de la baja; pero esto no se parecería en nada a la tendencia inflacionista persistente que la mayor parte de los países han conocido.

Concluiremos diciendo que, en nuestra opinión, el mantenimiento de precios estables no agravaría los problemas planteados por la realización del equilibrio de los pagos internacionales, cosa que no sucedería ciertamente en el caso de inestabilidad de precios. En todo caso, somos resueltamente favorables a todas las tentativas de cooperación que se hagan por las principales naciones comerciantes, con vistas a superar las dificultades encontradas; la experiencia demuestra que, tanto los países con balanza de pagos excedentaria, como aquellos otros que la poseen deficitaria, tienen un papel a desempeñar en el mantenimiento del equilibrio internacional, y que todos deben estar dispuestos a modificar su política con vistas a formar un frente común para atacar los problemas que se planteen a este respecto.

## VIII

### OBSERVACIONES FINALES

De acuerdo con la misión recibida, hemos dedicado toda nuestra atención en este informe al problema de la estabilidad de los precios. Esto no significa que queramos relegar a segundo plano la expansión económica, y sabemos que no ha sido ésta la intención del Consejo cuando formuló nuestro mandato. Si hemos procedido así, se debe a que el alza de precios es incompatible con una expansión armónica. Antes de poner punto final al informe, hemos de señalar cuán importante es aplicar a la expansión una política activa. En sí misma considerada, la estabilidad de precios es incapaz de proporcionar un volumen suficiente de trabajos de investigación y perfeccionamiento, una enseñanza técnica de nivel adecuado, un aumento de la eficacia de empresas y trabajadores, una calificación y flexibilidad suficientes de la mano de obra, un elevado nivel de inversión, una competencia vigorosa, una dirección de empresas progresiva y dinámica, y todos los demás factores concretos que requiere el crecimiento económico. Corresponde a la política económica poner en juego los estimulantes que favorezcan estos factores



de expansión y que garanticen que los recursos y ahorro necesarios no escasearán. Es evidente, en efecto, que la expansión económica ayudará a su vez en gran medida al esfuerzo de estabilización; cuanto más elevado sea el tipo de crecimiento, más fácil será superar los problemas políticos y sociales planteados por la estabilidad de precios, a menos que se asigne al crecimiento unos objetivos exageradamente ambiciosos.

WILLIAM FELLNER — MILTON GILBERT — BENT HANSEN — RICHARD  
KAHN — FRIEDRICH LUTZ — PIETER DE WOLFF