

Revista Internacional del Trabajo



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

2013 | EXTRA

> Volumen 132

Enero

NÚMERO EXTRAORDINARIO

LA REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA OIT FRAGMENTOS DE SU HISTORIA

La Revista Internacional del Trabajo y la OIT. Fragmentos de su historia (2012)

P. BOLLÉ

La labor de la Conferencia en Ginebra (1922)

L. JOUHAUX

La recuperación económica y los problemas laborales en Suecia (II) (1935)

B. OHLIN

La teoría general del Sr. Keynes sobre el empleo, el interés y la moneda (1937)

A. P. LERNER

Política demográfica y protección a la familia en Suecia (1939)

A. MYRDAL

Mantenimiento del empleo total después del período de transición:

Comparación del problema en los Estados Unidos y en el Reino Unido (1945)

M. KALECKI

Causas de desempleo en los países en vías de desarrollo y algunos temas de investigación (1970)

W. A. LEWIS

Política comercial y crecimiento del empleo (1970)

J. TINBERGEN

Trabajo y derechos (2000)

A. SEN

Crisis mundial, protección social y empleo (2009)

J. STIGLITZ

REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La *Revista Internacional del Trabajo* es la publicación mundial más sobresaliente en el ámbito del mercado laboral, la protección social y la economía del trabajo. Su propósito es fomentar las investigaciones y los debates científicos al respecto e informar y asesorar a los gobernantes y demás artífices de los planes políticos. De carácter interdisciplinario, promueve la reflexión en común de juristas, economistas, sociólogos y especialistas en ciencias políticas y en relaciones laborales. Los artículos de la *Revista Internacional del Trabajo* cubren un abanico muy amplio de asuntos laborales, económicos y sociales. Publica también apuntes breves sobre temas de actualidad y reseñaciones de libros destacados. Ha adoptado una línea editorial que procura aunar el rigor científico con la claridad de la exposición y los análisis perspicaces con los criterios universitarios más estrictos (las normas de presentación de originales figuran en <www.blackwellpublishing.com/rite>).

CONSEJO DE REDACCIÓN

Raymond Torres (presidente), director del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT (Ginebra)

Peter Doeringer, profesor de Economía del Departamento de Economía de la Universidad de Boston

Jayati Ghosh, profesora del Centro de Estudios y Planificación Económicos de la Universidad Jawaharlal Nehru de Nueva Delhi

Adrián Goldin, profesor de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Universidades de San Andrés y de Buenos Aires

Dominique Méda, profesora de la Universidad París Dauphine; titular de la cátedra de Ecoconversión, Trabajo, Empleo y Políticas Sociales del Colegio de Estudios Mundiales, y miembro del Centro de Estudios de Empleo de Noisy-le-Grand (Francia)

Guy Mundlak, profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Tel Aviv

Paul Osterman, profesor de la Escuela de Dirección Sloan del M.I.T. (Cambridge, Massachusetts)

ASESORES

Bina Agarwal (University of Delhi); **Richard Anker** (Political Economy Research Institute, University of Massachusetts); **Eileen Applebaum** (Center for Women and Work, Rutgers University); **Graciela Bensusan** (Universidad Autónoma Metropolitana, México); **Jan Breman** (Amsterdam School for Social Science Research); **Arturo Bronstein** (secretario general de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social); **Fang Cai** (Chinese Academy of Social Sciences); **Simon Deakin** (University of Cambridge); **Gus Edgren** (economista del desarrollo); **Louis Emmerij** (Graduate Center of the City University of New York); **Álvaro Espina Montero** (Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid); **Jean-Paul Fitoussi** (Observatoire Français des Conjonctures Économiques); **Richard Freeman** (Harvard University); **Mark Harcourt** (University of Waikato, Nueva Zelanda); **Sanford M. Jacoby** (University of California at Los Angeles); **Ravi Kanbur** (Cornell University); **Samuel Lanfranco** (York University, Canadá); **Brian Langille** (University of Toronto); **Bernd von Maydell** (Emeritus, Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht); **Claudio de Moura Castro** (Faculdade Pitágoras, Brasil); **Martha Nussbaum** (University of Chicago); **Antonio Ojeda Avilés** (Universidad de Sevilla); **Michael J. Piore** (Massachusetts Institute of Technology); **David Post** (Penn State University); **Derek Robinson** (Emeritus Fellow, Magdalen College, Oxford); **Amartya Sen** (Harvard University); **Kazuo Sugeno** (Tokyo University); **Alain Supiot** (Université de Nantes et Institut Universitaire de France), y **Sam Wangue** (Economic and Social Research Foundation, Dar es Salaam)

Redactor principal: Mark Lansky

Redactores: Lola Montero Cué (edición española), Deborah Adams, Kate Pfeiffenberger y Mark Lansky (edición inglesa), Patrick Bollé y Marie-Christine Nallet (edición francesa)

Asistente de redacción: Kate Pfeiffenberger

Producción y diseño: Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones de la OIT

Sede de la redacción: Oficina Internacional del Trabajo, 4 route des Morillons, CH 1211 Ginebra 22, Suiza. Correo electrónico: revue@ilo.org; tel.: +41-22 799 79 03. Sitio en la Red: <www.ilo.org/revue>

La *Organización Internacional del Trabajo* fue fundada en 1919 por el Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial. Su propósito consiste en coadyuvar al establecimiento de una paz duradera mediante la promoción de la justicia social, y es un organismo especializado de las Naciones Unidas desde 1946. La OIT tiene una estructura tripartita única, ya que su Consejo de Administración está formado por representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Con el paso de los años, ha ido adoptando un código internacional muy respetado, compuesto de convenios y recomendaciones. La OIT proporciona también asesoramiento y asistencia técnica a los Estados Miembros con la ayuda de una red mundial de oficinas. El Instituto Internacional de Estudios Laborales es el organismo de investigación y enseñanza de la OIT y, como tal, administra en nombre de ella la *Revista Internacional del Trabajo*.

Las denominaciones empleadas, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Revista Internacional del Trabajo

NÚMERO EXTRAORDINARIO

LA REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA OIT. FRAGMENTOS DE SU HISTORIA

Sumario

1

La *Revista Internacional del Trabajo* y la OIT cumplirán pronto 100 años. Consagramos a su historia la introducción al presente número extraordinario retrospectivo, que contiene esencialmente artículos escritos para nuestra publicación por autores galardonados con el Premio Nobel, de la paz o de economía. Recordaremos los orígenes de la *Revista* (el Tratado de Versalles, del que parte su publicación), la extensión internacional de su público lector y su situación actual en la era de la cultura electrónica. Después presentaremos brevemente a los autores y los artículos publicados a la luz de los debates e investigaciones actuales, que la *Revista* continúa difundiendo [...]

16 **Léon Jouhaux**

En 1951, el Premio Nobel de la Paz se concede a Léon Jouhaux, en reconocimiento de su «larga vida consagrada al trabajo y a la lucha por el avance de las clases trabajadoras, y ante todo a la mejora de su condición», y expresamente «porque desde sus primeros años ha estado siempre al servicio de la paz y en contra de la guerra» [...]

18

22 **Bertil Ohlin**

En 1935 muchos países ricos sufrían una depresión económica profunda, caracterizada por un desempleo masivo y por un alto índice de deflación. En Suecia, por el contrario, el retroceso había sido menor y la recuperación más rápida, lo cual suscitaba en aquel entonces un interés considerable, como cabe imaginar. Bertil Ohlin,

que con anterioridad había preparado informes sobre la depresión mundial y el desempleo en Suecia (y que más tarde recibió el Premio Nobel de Economía), analiza [...]

23

41 **Abba P. Lerner**

El artículo de Abba P. Lerner reproducido a continuación fue el primer trabajo teórico que simplificó e hizo inteligible para todos la teoría del empleo de Keynes. De hecho, el propio Keynes lo había leído y aprobado antes de su publicación. Natural de Rumania, Abba P. Lerner estudió en Cambridge y fue profesor de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, de la Universidad de California [...]

43

56 **Alva Myrdal**

A principios del decenio de 1930 Suecia no solo destaca por su preclara política económica, sino también por su política de apoyo a la familia. Alva Myrdal, que obtendrá posteriormente el Premio Nobel de la Paz, fue una de las inspiradoras de la política demográfica de dicho país. En el artículo aquí reproducido explica las preocupaciones de Suecia y el carácter de la política recomendada y aplicada [...]

57

68 **Michal Kalecki**

Michal Kalecki es un economista polaco cuya contribución a la macroeconomía ha tenido una gran influencia en los economistas de inspiración keynesiana. Tras terminar sus estudios de ingeniería civil en las escuelas politécnicas de Varsovia y Gdansk, comenzó su carrera en el Instituto de Investigación de los Ciclos Empresariales de Varsovia, del cual pasó al Instituto de Estadística de Oxford. Después de trabajar durante un año en la OIT (1945), se incorporó a las Naciones Unidas en Nueva York [...]

69

76 **Sir Arthur Lewis**

W. Arthur Lewis, originario de la isla de Santa Lucía, fue profesor de economía política en varias universidades y trabajó para las Naciones Unidas en el decenio de 1950, tras lo cual continuó el ejercicio de su carrera en la Universidad de Princeton. Fue galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1979, junto con T. W. Schultz, por sus trabajos sobre economía del desarrollo. Su contribución más importante a esta rama de la disciplina [...]

77

85 **Jan Tinbergen**

Jan Tinbergen, galardonado con el primer Premio Nobel de Economía en 1969, participó a finales de ese mismo año en una reunión de economistas que la OIT había convocado con el fin de fijar las prioridades en materia de investigación del recién creado Programa Mundial del Empleo. En su ponencia Tinbergen examinó la influen-

cia de la política comercial internacional en la capacidad de creación de empleo. En su opinión, [...]

86

92 **Amartya Sen**

Amartya Sen fue galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1998. Con una obra que se sitúa en el punto de encuentro entre economía y filosofía, se trata sin duda de uno de los autores más creativos del momento presente. Abordó la cuestión del empleo en un libro que se ha convertido en referencia obligada titulado *Employment, technology and development* (Empleo, tecnología y desarrollo) que había preparado por encargo de la OIT en el marco del Programa Mundial del Empleo en 1975 [...]

94

105 **Joseph Stiglitz**

Joseph Stiglitz recibe el Premio Nobel de Economía en 2001, y un año después publica en la *Revista* un artículo titulado «Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad» (vol. 121, núm. 1-2). En él mantiene que el fin de la actividad económica es mejorar el bienestar de los individuos y que el empleo es esencial para dicho bienestar; a este respecto, su descripción de los estragos del desempleo se hace eco de las ideas que Sen desarrolla en su artículo sobre el desempleo en Europa [...]

106

ISSN 0378-5548
www.ilo.org/revue

La *Revista Internacional del Trabajo (RIT)* pertenece a la Asociación Internacional de Revistas de Derecho del Trabajo (sitio: <www.labourlawjournals.com>).

El lector encontrará información sobre la OIT, sus actividades y publicaciones, y la propia *RIT* en la dirección siguiente de la red Internet: <<http://www.ilo.org>>. Acceso directo a la *Revista* (sumarios, muestra de artículos, suscripciones, etc.): <<http://www.ilo.org/revue>>.

Los artículos de la *Revista* están reseñados en LABORDOC, base de datos bibliográficos de la OIT, cuyos registros se difunden en el boletín trilingüe (inglés, español y francés) *International Labour Documentation*.

La Revista Internacional del Trabajo y la OIT. Fragmentos de su historia

Patrick BOLLÉ*

Resumen. *La Revista Internacional del Trabajo y la OIT cumplirán pronto 100 años. Consagramos a su historia la introducción al presente número extraordinario retrospectivo, que contiene esencialmente artículos escritos para nuestra publicación por autores galardonados con el Premio Nobel, de la paz o de economía. Recordaremos los orígenes de la Revista (el Tratado de Versalles, del que parte su publicación), la extensión internacional de su público lector y su situación actual en la era de la cultura electrónica. Después presentaremos brevemente a los autores y los artículos publicados a la luz de los debates e investigaciones actuales, que la Revista continúa difundiendo.*

La Organización Internacional del Trabajo cumplirá 100 años en este principio de siglo XXI, cuando el mundo atraviesa una fase sin precedentes de globalización de la economía que plantea con nuevo ímpetu y por sí sola la cuestión social, la internacionaliza más que nunca y exige con más urgencia que nunca una reflexión sobre su sentido y sobre el mundo del trabajo tal como es hoy. Por estas razones, la OIT ha decidido dedicar todo un decenio a preparar su centenario y a consolidar su memoria institucional¹. Ello le permitirá, entre otras cosas, reforzar su contribución al debate actual sobre la necesidad de intensificar la dimensión social de la globalización y elaborar estrategias para el futuro. Aprender de la historia se hace también indispensable en el contexto de la crisis que estamos atravesando, cuyo lugar en la escala de las catástrofes económicas todavía no se conoce.

La *Revista Internacional del Trabajo*, publicada por primera vez por la OIT dos años después de su fundación, también se acerca pues a un siglo de existencia, por lo que nos ha parecido lógico que contribuya a esta labor re-

* Responsable de la edición francesa de la *Revista Internacional del Trabajo*. Este artículo, así como la realización de todo el número extraordinario, es fruto del trabajo colectivo del equipo de redacción de la *Revista*, que ha contado además con el apoyo de Raymond Torres, director del Instituto Internacional de Estudios Laborales, y de Matthieu Charpe, investigador de dicho Instituto.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos solo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

¹ Puede consultarse el sitio web del Proyecto del Centenario en <<http://www.ilo.org/century/lang--en/index.htm>> [consultado el 12 de noviembre de 2012].

trospectiva. Para ello hemos optado por volver a publicar, en este número extraordinario, a todos los autores de la *Revista* galardonados con un Premio Nobel, concretamente el de la paz o el de economía², a saber, Léon Jouhaux, Bertil Ohlin, Alva Myrdal, W. Arthur Lewis, Jan Tinbergen, Amartya Sen y Joseph Stiglitz. A ellos hemos añadido los trabajos realizados para nuestra publicación por otros dos grandes economistas, Abba Lerner y Michal Kalecki, no solo por la influencia capital que ha tenido su obra, sino también porque, en nuestra opinión, pueden nutrir la reflexión actual. Pero antes de pasar a la lectura de los artículos y a la presentación de sus autores, ofrecemos al lector en esta introducción una crónica, necesariamente fragmentaria, de la historia de nuestra *Revista*, íntimamente ligada a la de la propia Organización Internacional del Trabajo, como cabe imaginar.

Los orígenes

La OIT nace en el momento de la firma del Tratado de Versalles, que pone fin a la Primera Guerra Mundial. Una comisión establecida durante la Conferencia de Paz de París, la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, se había encargado de redactar las denominadas «cláusulas laborales», dentro de la Parte XIII del Tratado. Estas cláusulas respondían a la convicción, alcanzada tras la experiencia desastrosa de la gran guerra, de que la «paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social»³, afirmación cuya validez demuestran ampliamente los casi cien años transcurridos desde entonces, aunque por la vía del absurdo. La Parte XIII del Tratado, que se convertirá en la Constitución de la OIT, contiene pues, además de los principios generales, estas cláusulas laborales, auténticas directrices que la nueva Organización Internacional del Trabajo deberá seguir, conocidas también como la «Carta Magna de la clase obrera»⁴, y que conservan a día de hoy toda su pertinencia (se reproducen en el recuadro 1).

La historia de nuestra *Revista* también comienza con la Parte XIII del Tratado, concretamente con su artículo 396, en el que se establecen las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo (en adelante, la Oficina), órgano permanente de la OIT, entre ellas la siguiente: «*d*) redactará y publicará en francés, en inglés y en cualquier otra lengua que el Consejo de Administración considere conveniente, un boletín periódico, consagrado al estudio de las cuestiones relativas a la industria y al trabajo y que tengan interés internacional»⁵. Señalaremos, por supuesto, que en virtud de este artículo, la *Revista* se publica

² Nos referimos al «Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel», conocido popularmente como Premio Nobel de Economía.

³ Tratado de Versalles, Parte XIII, sección I, y preámbulo de la Constitución de 1919 de la OIT.

⁴ «The Nobel Peace Prize 1969 – Presentation Speech», disponible en <http://www.nobel_prize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1969/press.html> [consultado el 12 de noviembre de 2012].

⁵ Esta función se recoge hoy en el artículo 10, 2, *d*), de la Constitución de la OIT.

Recuadro 1. Extracto del Tratado de Versalles (1919), Anexo a la Parte XIII

SECCIÓN II – PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 427

Las Altas Partes contratantes,

Reconociendo que el bienestar físico, moral e intelectual de los trabajadores asalariados es de esencial importancia desde el punto de vista internacional, han establecido un organismo permanente, asociado al de la Sociedad de las Naciones, para conseguir tan elevado fin.

Reconocen las Altas Partes contratantes que las diferencias de clima, de costumbres y de usos, de oportunidad económica y de tradición industrial, hacen difícil lograr de una manera inmediata la absoluta uniformidad en las condiciones del trabajo. Pero, persuadidas de que el trabajo no debe ser considerado meramente como un artículo de comercio, piensan que existen procedimientos y principios para la reglamentación de las condiciones del trabajo, que todas las comunidades industriales deben esforzarse en aplicar, en cuanto lo permitan las circunstancias especiales en que pueden encontrarse.

Entre dichos procedimientos y principios, parece a las Altas Partes contratantes que los siguientes son de importancia particular y urgente:

1. El principio fundamental, más arriba enunciado, de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio;
2. El derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las Leyes, así para los obreros como para los patronos;
3. El pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida decoroso, tal como se considere éste en su época y en su país;
4. La adopción de la jornada de ocho horas, o de la semana de cuarenta y ocho, como fin a alcanzar dondequiera que no se haya alcanzado aún;
5. La adopción de un descanso semanal de veinticuatro horas, como minimum, que deberá comprender el domingo, siempre que sea posible;
6. La supresión del trabajo de los niños y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurar su desarrollo físico;
7. El principio del salario igual, sin distinción de sexos para el trabajo de igual valor;
8. Las reglas que en cada país se dicten con respecto a las condiciones de trabajo deberán asegurar un trato económico equitativo a todos los obreros que residan legalmente en dicho país;
9. Cada Estado deberá organizar un Servicio de Inspección, que comprenderá a las mujeres, con objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección a los trabajadores.

Sin proclamar que esos principios y procedimientos sean completos ni definitivos, las Altas Partes contratantes consideran que son adecuados para guiar la política de la Sociedad de las Naciones y que, si son adoptados por las comunidades industriales que sean miembros de la Sociedad de las Naciones y se mantienen intactos en la práctica mediante un cuerpo adecuado de Inspectores, producirán incalculables beneficios para los asalariados de todo el mundo.

OIT, 1920: *Cláusulas de los tratados de paz relativas al trabajo*. Ginebra.

también en español desde 1930. Los detalles de esta y de otras ediciones lingüísticas se proporcionan más adelante en la presente introducción.

Los avances del programa de publicaciones de la Oficina y, más concretamente, la creación de una revista de referencia sobre el mundo del trabajo figuran regularmente en el orden del día de su Consejo de Administración, e

incluso de la Conferencia Internacional del Trabajo. En varias ocasiones, Albert Thomas, primer Director General de la Oficina, informa de la puesta en marcha de los medios de expresión de la joven Organización. Finalmente, en la 8.^a reunión del Consejo de Administración (celebrada en Estocolmo, del 5 al 7 de julio de 1921), puede anunciar la aparición de la *Revista* en sus ediciones inglesa y francesa:

Hemos tenido que realizar un esfuerzo importante para lograr que vea la luz la *Revista Internacional del Trabajo*, pues, como ya habíamos anunciado anteriormente, ciertas dificultades materiales habían retrasado su publicación de enero a finales de marzo.

La Oficina ha hecho cuanto estaba en su mano por ir recuperando poco a poco dicho retraso, y casi lo ha logrado, pues el número de junio saldrá a primeros de julio, y el de julio ya está en prensa.

Esperamos que a partir del mes de septiembre la *Revista* se publique regularmente entre el 7 y el 10 de cada mes.

Estos párrafos constituyen la «partida de nacimiento» de nuestra publicación, que el Director General confirmará en su informe a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1921, en el que enumera además las secciones habituales bajo las cuales se clasificarán los artículos (véase el recuadro 2). Albert Thomas señala en este informe la «gran libertad» otorgada a los autores, una tradición que ningún equipo de redacción hasta la fecha ha abandonado y que ha garantizado siempre la calidad y la credibilidad de la *Revista* en los círculos intelectuales a escala internacional. Por el contrario, a diferencia de la edición actual, en aquella primera época la *Revista* ofrecía estadísticas del trabajo recopiladas en los Estados Miembros; estas adquirieron tal envergadura a lo largo del tiempo que pronto fueron objeto de otras publicaciones específicas de la Oficina, a saber, el *Anuario de Estadísticas del Trabajo* y el *Boletín de Estadísticas del Trabajo*⁶. En el recuadro 3 reproducimos algunos fragmentos del editorial del primer número de la *Revista* (ediciones inglesa y francesa), en el que puede observarse el lugar que ocupa dentro del conjunto de publicaciones de la Organización, así como su vocación científica, que define su especificidad. Desde entonces, se publicará sin interrupciones hasta el día de hoy, incluso durante el período de la Segunda Guerra Mundial, a pesar del traslado obligado de la Oficina de Ginebra a Montreal durante el mismo⁷.

⁶ En la actualidad, todas las estadísticas correspondientes a esas publicaciones pueden consultarse en Internet, en la dirección <<http://laborsta.ilo.org>>.

⁷ Ello se aplica asimismo a la edición española, que comenzó en 1930, como veremos. Los lectores de las tres ediciones serán informados de la situación en los siguientes términos: «Las circunstancias recientes han causado algunos inconvenientes para la aparición regular de las publicaciones de la Oficina. En Ginebra se publicó un número de la *Revista Internacional del Trabajo* correspondiente a los meses de agosto y septiembre, y dicha *Revista* fue distribuida desde aquel lugar; el presente número, correspondiente a los meses de octubre y noviembre, se publica en Montreal y se espera que será posible reanudar la publicación mensual de la *Revista* a partir del número correspondiente a diciembre» (*Revista Internacional del Trabajo*, vol. XLII (1940), núm. 4-5, octubre-noviembre, pág. 162).

Recuadro 2. Extracto del informe de Albert Thomas a la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1921

Esta revista mensual ha comenzado a editarse en dos idiomas en enero de 1921. [...] la Oficina Internacional del Trabajo no ha dudado en publicar en ella artículos firmados para los cuales se ha otorgado una gran libertad a los autores, sin dejar por ello de consagrar la máxima atención a la redacción de otros artículos no firmados, de los cuales la Oficina se hace plenamente responsable. Se han solicitado artículos de autor sobre temas importantes de actualidad a publicistas, economistas, empleadores y líderes de organizaciones sindicales, y la *Revista* ya ha publicado algunos de ellos.

Además de todos estos artículos, firmados o no, la *Revista* comprende una segunda parte, la más importante, consagrada a secciones fijas. La información periódica que ya ha empezado a proporcionar sobre los precios en el comercio mayorista y minorista, la evolución del desempleo, la emigración, etc. hacen de esta publicación el instrumento indispensable para cualquier persona interesada en el ámbito del trabajo.

Las secciones en las cuales se clasifican los artículos que aparecen en la *Revista Internacional del Trabajo* son las siguientes:

1. Artículos sobre temas específicos
2. Situación general en la industria
3. Legislación y administración del trabajo
4. Relaciones laborales
5. Control de la industria
6. Producción, precios y costo de la vida
7. Empleo y desempleo
8. Emigración e inmigración
9. Salarios y horas de trabajo
10. Higiene industrial
10. a) Seguridad industrial y accidentes
11. Previsión social (inclusive seguridad social, indemnización de los obreros y pensiones a los obreros y a sus familias)
11. a) Rehabilitación profesional de los mutilados de guerra
12. Protección de las mujeres y los niños
13. Cooperación
14. Condiciones de vida de los obreros
15. Formación de los obreros
 - a) General
 - b) Profesional
 - c) Orientación profesional
16. Trabajadores agrícolas
17. Gente de mar
18. Informes de los servicios gubernamentales
19. Notas de carácter general
20. Reseñas y notas bibliográficas

Informe del Director General presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo, 3.ª reunión (1921), vol. II, 3.ª parte, Anexo XVIII, Ginebra. Traducción del original inglés.

Recuadro 3. Extracto del editorial del primer número de la Revista Internacional del Trabajo

He aquí el primer número de la *Revista Internacional del Trabajo*, en cumplimiento del párrafo 4 del artículo 396 del Tratado de Paz [...].

[S]eguía existiendo un vacío en la serie de publicaciones de la Oficina. Hacía falta una publicación periódica que reuniera toda la información de carácter estadístico y científico relativa al mundo del trabajo y de la industria en todos los países del mundo.

La nueva *Revista Internacional del Trabajo* asumirá ahora, en el plano internacional, funciones análogas a las de algunas publicaciones nacionales oficiales de ciertos países. Esta revista contendrá artículos científicos breves e información importante relativa al trabajo y a la industria, presentada de un modo accesible al gran público.

Encontrará su lugar entre las *Informations quotidiennes* y los *Estudios y Documentos*, de carácter más especializado y exigente. [...]

La *Revista* publicará, por una parte, los resultados y las conclusiones de estudios e investigaciones independientes realizados al efecto y, por otra, recabará, compilará, elegirá, analizará e interpretará la información ya difundida en otras publicaciones, oficiales o no oficiales.

La aparición del primer número de la *Revista Internacional del Trabajo* se ha retrasado bastante debido a la enorme dificultad que ha supuesto la contratación de redactores competentes y experimentados. Sin embargo, en estos momentos de crisis en que los problemas laborales e industriales exigen una solución, el mundo reclama a la Oficina Internacional del Trabajo una publicación de valor indiscutible que presente con imparcialidad los hechos que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores necesitan conocer para resolver los problemas sin precedentes que se plantean en la actualidad. [...]

Sólo gracias a la cooperación de todas las clases sociales y de todos los países será posible crear y mantener una publicación de carácter verdaderamente internacional que trate de todos los temas y problemas de la industria y del trabajo.

Una vez que hayamos logrado reunir un equipo de redacción especializado y bien formado y que la información llegue más rápidamente a la Oficina, la *Revista Internacional del Trabajo* podrá ampliarse para cubrir más temas y más países, sin dejar de publicar cada mes noticias y estadísticas presentadas con rigor sobre todos los problemas importantes de la vida industrial.

International Labour Review, vol. I (1921), núm. 1, enero, págs. 3 y 4. Traducción del original inglés.

Un público lector cada vez más amplio

A partir de ese momento, la *Revista* no dejará de evolucionar, por una parte consolidando su vocación científica y, por otra, ampliando de forma casi constante su público lector, entre otras cosas, mediante las ediciones en otros idiomas distintos del inglés y del francés, a saber: el alemán, el italiano, el ruso y, por supuesto, el español.

La aparición y el destino de estas ediciones están íntimamente ligados a los avatares de cada época que la *Revista* ha ido atravesando, como veremos, pero también al modo en que fue encontrando su público: en función del interés que generaban no solo sus contenidos sino también, inextricablemente, los asuntos de la OIT en las distintas regiones y países del mundo.

La edición alemana fue la primera en aparecer, en 1923, en perfecta consonancia con la «lógica» de la época. En el decenio de 1920 no existía un sis-

tema internacional organizado como el actual, con criterios lingüísticos claros, y la propia OIT estaba en sus comienzos. Como puede comprobarse en las actas de las primeras reuniones del Consejo de Administración, «el idioma alemán es utilizado por más de la mitad de las asociaciones obreras del mundo»⁸. La OIT goza de mucho apoyo por parte de estas asociaciones y, además, el uso del idioma alemán también es promovido en el seno de la Organización por otros Estados Miembros europeos (países escandinavos, Países Bajos y Hungría, por ejemplo). La *Internationale Rundschau der Arbeit* comenzará a publicarse mensualmente con objeto de informar «a los lectores de habla alemana de la labor y las investigaciones realizadas por la Oficina»⁹, como se indica en el editorial de su primer número. Así pues, aunque sigue muy de cerca las ediciones inglesa y francesa, sus artículos y otros contenidos se adaptan al público al que van destinados (países germanófonos y del norte y este de Europa principalmente).

La edición alemana continuará hasta 1940. El fin de su publicación se produce pues en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. La Alemania nazi se había retirado de la OIT en 1935, y la *Rundschau* se elaboraba en la Oficina de Berlín. Después de la guerra, el sistema internacional se organizará en torno a las Naciones Unidas y a sus idiomas oficiales, de los que el alemán no forma parte.

La edición italiana surge de forma distinta. En 1922, en respuesta a la «demanda creciente de publicaciones de información general en idioma italiano emanantes de este país»¹⁰, el Director General de la Oficina expresa el deseo de publicar un «boletín» periódico especial con las traducciones de extractos de la *Revista Internacional del Trabajo*, así como de otras publicaciones de la época, concretamente las *Informaciones Sociales* y el *Boletín Oficial* de la Organización. Esta publicación en italiano saldrá a la luz mensualmente a partir del año mencionado bajo el título de *Informazioni Sociali*, y en 1928 tomará el subtítulo de *Rivista Internazionale del Lavoro*, pero solo continuará publicándose hasta 1937, año en que la Italia fascista se retira de la OIT.

La edición española sigue los pasos de la italiana, pero con un éxito mucho más contundente y prolongado que la llevará hasta nuestros días, consolidándose así como tercera edición oficial, al lado de las ediciones inglesa y francesa. En efecto, en noviembre de 1923 había comenzado a publicarse, bajo el título de *Informaciones Sociales*, un pequeño boletín informativo de unas 30 páginas con noticias y artículos que pudieran interesar directamente a los países de lengua española y portuguesa. Un año más tarde, en 1924, el éxito de esta publicación es tal que el Consejo de Administración de la OIT decide aumentar su número de páginas a 100 y darle una nueva estructura. Ello es

⁸ Acta de la 14.^a reunión del Consejo de Administración, Ginebra, octubre de 1922, pág. 26.

⁹ «Zur Einführung», editorial de la *Internationale Rundschau der Arbeit*, núm. 1, enero de 1923, pág. 3.

¹⁰ Acta de la 12.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, abril de 1922, pág. 157.

claro reflejo del entusiasmo con que los países de América Latina van adentrándose en los asuntos que preocupan a la OIT y participando más y más en las labores de la Organización. La publicación también logra suscripciones en todas las provincias españolas, así como en los entonces territorios coloniales españoles en Marruecos. Albert Thomas relata en el número de noviembre de 1924 que entre los suscriptores con que esta publicación cuenta en uno y otro lado del océano «figuran personalidades eminentes, centros literarios y artísticos, grandes Administraciones Públicas, como Ministerios del Trabajo, Institutos de Previsión, Universidades y Bibliotecas, numerosos Sindicatos obreros y no pocas organizaciones patronales». Albert Thomas cita además «50 o 60 diarios que reproducen los informes que con sumo gusto les procuramos»¹¹.

La publicación tomará su título actual de *Revista Internacional del Trabajo* con el número de enero y febrero de 1930. En ese momento vuelve a aumentarse el número de páginas «con el objeto de ampliar la parte doctrinal de la misma», y se definirá como «edición hispánica de doctrina y legislación internacional del trabajo»¹².

La *Revista* seguirá publicándose sin interrupciones durante todo el período de la Segunda Guerra Mundial, al igual que las ediciones inglesa y francesa, a las cuales se irá aproximando en lo que a contenido se refiere hasta llegar a la identificación completa en 1951 (aunque con un pequeño período, de 1978 a 1994, en que la edición española es trimestral y las otras dos son bimensuales).

Cabe señalar aquí que en 1945 la Conferencia Internacional del Trabajo aprueba una resolución por la cual se hace oficial el uso del español como lengua de trabajo de la OIT, lo que entraña la traducción sistemática de todos los documentos oficiales y de gran número de publicaciones. Un año más tarde, la Organización de las Naciones Unidas, recién creada, reafirma el español como idioma internacional al declararlo entre sus (entonces) cinco lenguas oficiales. Estos acontecimientos contribuyeron sin duda a la consagración de la edición española de la *Revista* en el panorama internacional, aunque su éxito y su mantenimiento hasta nuestros días se deben fundamentalmente al interés que suscita en toda América Latina, así como en España y en otros territorios de habla española¹³, lo cual permite a nuestra publicación acceder a un público mayor y más diverso, no solo en lo que a lectores se refiere, sino también en lo que respecta a los investigadores y expertos que desean publicar en ella, cada vez más numerosos.

Por último, en 1994, con ocasión del 75.º aniversario de la OIT, el Instituto de Trabajo del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Federación de Rusia lanzó una edición rusa de la *Revista*, consistente en una selección de los artículos del año precedente en uno o dos números anuales. Esta edición se ha mantenido hasta 2009.

¹¹ Citado en «Al lector», *Revista Internacional del Trabajo* (1930), núm. 1, pág. 5.

¹² *Ibid.*, pág. 6.

¹³ En 2011, por ejemplo, el 24 por ciento de las descargas de la edición española completa de la *Revista* se produjeron en los Estados Unidos.

La Revista, hoy

En los últimos años, la *Revista Internacional del Trabajo* ha emprendido una transformación con objeto de ampliar aún más su público y su difusión sin renunciar a las exigencias de calidad y de independencia que se autoimpone desde su creación. Se trataba asimismo de ampliar y diversificar el número de artículos tratando de lograr un cierto equilibrio no solo entre las disciplinas a las que pudieran pertenecer sus autores, sino también entre las diversas corrientes de pensamiento dentro de las mismas y entre las distintas sensibilidades culturales que animan el mundo del trabajo en cada continente. Esta búsqueda de equilibrio responde también a la necesidad de un debate libre de prejuicios¹⁴.

He aquí los tres pilares sobre los que se ha apoyado dicha transformación:

- la vinculación funcional de la *Revista* al Instituto Internacional de Estudios Laborales –órgano encargado de la investigación en la OIT– a fin de intensificar aún más los vínculos entre la *Revista* y los estudiosos del mundo del trabajo y del empleo. En la actualidad, el director del Instituto preside el Consejo de Redacción de la *Revista*;
- la creación de un Consejo de Redacción constituido por expertos universitarios o especialistas reconocidos de muy diversos horizontes geográficos y disciplinarios. Este Consejo goza de plena independencia para orientar la política editorial y recurrir a cualesquiera otras fuentes a fin de garantizar el interés y la calidad de los artículos publicados;
- el acuerdo comercial firmado con la distribuidora británica Wiley-Blackwell, que se encarga ahora de la promoción de la *Revista*, a fin de estabilizar y ampliar su difusión y evaluar, mediante indicadores bibliométricos, su influencia en el mundo académico y editorial. Concretamente, en 2011, 7.400 bibliotecas de todo el mundo tienen acceso bajo licencia al menos a una de ellas. Además, casi 6.000 instituciones del mundo en desarrollo disfrutan también de acceso a una de las tres ediciones gracias a acuerdos de colaboración con organizaciones filantrópicas. A todo ello ha de añadirse el envío gratuito de la *Revista* a los mandantes de la OIT, es decir, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabaja-

¹⁴ En el prefacio a la edición francesa de una recopilación de artículos de la *Revista*, escribíamos lo siguiente: «La idea de esta recopilación de artículos surgió de la constatación, e incluso de la experiencia, por parte de la redacción de la *Revista Internacional del Trabajo*, de la existencia de un diálogo de sordos entre la Europa continental y el mundo anglo-americano, sin olvidar la voz sofocada del mundo en desarrollo, sobre las cuestiones de trabajo, justicia social, relaciones laborales y protección social. [...] La *Revista Internacional del Trabajo* se encuentra, por elección propia, en la encrucijada entre todas esas líneas de pensamiento, y al publicarse en tres idiomas –el inglés, el francés y el español– se encuentra directamente confrontada a la cuestión lingüística» (*Travail et temps au XXI^e siècle*, OIT, 2006, pág. v. Existe una edición española de dicha recopilación titulada *Trabajar por tiempos mejores. Repensar el trabajo en el siglo XXI*, OIT, 2007, Ginebra; disponible en <<http://labordoc.ilo.org/search?recid=390211&ln=en>> [consultada el 12 de noviembre de 2012]).

dores de los Estados Miembros de la Organización. Las descargas de artículos individuales a través de Internet superan las 140.000 por año, en su mayoría realizadas por universitarios e investigadores. Si tomamos únicamente las cifras del distribuidor principal, estas descargas electrónicas han ascendido a 60.000 por año, frente a 14.000 en 2008¹⁵.

Puede afirmarse pues que la transformación está dando fruto, aún más si se tiene en cuenta la difícil coyuntura actual. La crisis financiera y económica se ha producido en el contexto de una tendencia general a las restricciones presupuestarias que ha afectado tanto a los «clientes» de la *Revista* (bibliotecas e instituciones) como a su redacción (la demanda y la oferta, en cierto modo). El otro aspecto de la coyuntura es de carácter ideológico, y tiene que ver con la relegación a segundo plano de las cuestiones sociales y de los problemas laborales.

Esta transformación se ha llevado a cabo asimismo para reforzar la tradición de calidad y credibilidad instaurada por el primer Director General de la Oficina, Albert Thomas, en cumplimiento del mandato que le confirió la recién creada Organización Internacional del Trabajo, fundada como sabemos en virtud del Tratado que puso fin a la Primera Guerra Mundial. Es esta continuidad histórica, esta exigencia constante de calidad, la que nos ha guiado a la hora de elegir los artículos que proponemos en el presente número extraordinario.

Paz, economía y justicia social

El primero de estos artículos se remonta a 1922, cuando la *Revista* tenía apenas un año de existencia, y el último se publicó en 2009 y trata de la crisis financiera, económica y social actual. Cada uno de ellos va precedido de una presentación preparada por nuestro equipo de redacción. A fin de completar la presente introducción, retomaremos ahora algunos elementos de las mismas.

Buena parte de la labor de *Léon Jouhaux*, por la cual le fue concedido el Premio Nobel de la Paz en 1951, está íntimamente ligada al nacimiento y a los primeros pasos de la OIT. Léon Jouhaux formó parte, en calidad de experto representante del mundo obrero, de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo que, como ya hemos señalado, redactó la Parte XIII del Tratado de Versalles, y fue también uno de los miembros electos del primer Consejo de Administración de la Oficina, en el que permaneció hasta su fallecimiento en 1954. En el artículo que reproducimos en este número extraordinario Léon Jouhaux proporciona su propia visión de la tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, durante la cual se hizo aplicable la reglamentación internacional del trabajo a los trabajadores agrícolas, cuestión todavía de actualidad en muchos lugares del mundo y que se plantea hoy también respecto de los trabajadores del sector informal. No está de más señalar asi-

¹⁵ Durante los ocho primeros meses de 2012, los porcentajes de las descargas gratuitas desde el sitio web de la OIT han sido los siguientes: 45,4 en inglés, 28,7 en francés y 25,9 en español.

mismo la negativa categórica del autor a aceptar las dificultades económicas como argumento para cuestionar la legitimidad de la reglamentación del trabajo.

El artículo de *Bertil Ohlin* se publicó en 1935, en plena Gran Depresión. En él se explica cómo Suecia logró superarla mejor y más rápidamente que los demás países. Resulta inevitable hacer el paralelismo con la crisis actual, en opinión de muchos, la peor que el mundo ha atravesado desde entonces (recordemos que la *Revista* ha dedicado un número especial a esta crisis¹⁶). En los años treinta fracasaron ciertas políticas, concretamente las de rigor presupuestario; en la actualidad, las respuestas son demasiado parciales, como subraya Raymond Torres en el número monográfico mencionado¹⁷. Hoy, una vez que la deuda privada se ha transformado en deuda pública, el rigor se impone de nuevo bajo la presión de las agencias de calificación y del mundo de las finanzas¹⁸.

No es necesario recordar que la Gran Depresión se superó con la aplicación de políticas económicas inspiradas en parte por las ideas de Keynes. Por esta razón, nos ha parecido útil incluir en esta antología el artículo de *Abba P. Lerner* publicado en la *Revista* en 1937 y considerado como «el primero que logró hacer inteligible para todos la teoría de Keynes sobre el empleo»¹⁹.

Suecia fue asimismo un país precursor en materia de políticas de conciliación entre la vida familiar y el trabajo, así como en lo que respecta al papel de las mujeres en la sociedad. En su artículo de 1939, *Alva Myrdal* explica esta política, que la propia autora contribuyó a poner en marcha. La cuestión del papel de hombres y mujeres en la sociedad y el problema de la igualdad en el trabajo, del que se hace eco la séptima cláusula laboral del Tratado de Versalles (véase el recuadro 1) han adquirido una enorme importancia tanto en el debate público como en los círculos investigadores. La *Revista* ha contribuido a ello en gran medida, de lo cual da fe una antología de artículos titulada de *Women, gender and work*, (Mujeres, género y trabajo)²⁰. Entre los últimos trabajos que hemos publicado sobre este tema destacaremos el de Colleen Sheppard, sobre la relación entre el concepto de discriminación en el derecho internacional y la realidad de las desigualdades socioeconómicas

¹⁶ «La crisis mundial», número monográfico, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010), núm. 2.

¹⁷ R. Torres, 2010: «Las respuestas incompletas a la crisis, su factura socioeconómica y sus consecuencias programáticas», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010), núm. 2, págs. 251-263.

¹⁸ Sobre la financiarización de la economía, véase R. B. Freeman: «¡Es la «financiarización»!», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010), núm. 2, págs. 179-203.

¹⁹ Véase Tibor Scitovsky, autor del artículo bibliográfico sobre Abba Ptachya Lerner, en *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, publicado bajo la dirección de John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (Londres, Macmillan Press), 1987, vol. 3, pág. 168.

²⁰ Martha Fetherolf Loutfi (directora): *Women, gender and work. What is equality and how do we get there?* (Ginebra, OIT, 2001).

en el trabajo²¹. Lo mismo puede decirse del problema del envejecimiento de la población en los países ricos: la cuestión demográfica suscita hoy una atención creciente en el debate económico y social, sobre todo en relación con la prolongación de la vida profesional y la preocupación por preservar los regímenes de pensiones²².

Volviendo a la teoría y a la política económica, tanto Bertil Ohlin como *Michal Kalecki* reivindicaron haberse adelantado a las conclusiones a las que Keynes llegó. La obra de Kalecki trata de la demanda agregada e incluye la formulación de las teorías de los beneficios, del ciclo coyuntural y de la competencia imperfecta. En el artículo que reproducimos en este número extraordinario el autor se plantea qué tipo de política ha de aplicarse para lograr el pleno empleo. Su análisis se funda en una presentación contable bastante sencilla de la renta nacional y en el concepto de producto nacional neto. Estos dos instrumentos teóricos le permiten evaluar qué tipo de política presupuestaria sería adecuado para lograr el pleno empleo en el período de postguerra.

A finales del decenio de 1960 la OIT inicia su ambicioso Programa Mundial del Empleo, con objeto de ayudar a los países a proporcionar a sus trabajadores un empleo productivo y remunerador. Se incluye en él un programa de investigación que se inicia con una reunión de economistas celebrada en 1969, encargada de ayudar a la Oficina a fijar las prioridades al respecto. El presidente de dicha reunión fue *Sir Arthur Lewis*, profesor de economía política de la Universidad de Princeton y futuro Premio Nobel de Economía²³. Reproducimos en nuestro número extraordinario sus conclusiones respecto de la misma, que la *Revista* publicó en 1970.

Entre los participantes en dicha reunión figuraba también *Jan Tinbergen*, galardonado con el Premio Nobel de Economía, junto con Ragnar Frisch, en 1969. Volvemos a publicar en este número extraordinario un artículo que resume su contribución a dicha reunión, y en el que explica que la clasificación de las industrias en función de la densidad relativa de los factores de producción permitiría orientar la división internacional del trabajo de forma óptima. Sus argumentos han contribuido a la disminución de las barreras comerciales y recuerdan asimismo qué beneficios podrían obtenerse en términos de empleo con un régimen de comercio internacional menos desequilibrado.

²¹ C. Sheppard: «Normas antidiscriminatorias internacionales y desigualdad laboral: la igualdad, un concepto en expansión», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 131 (2012), núm. 1-2, págs. 1-22. Véase también C. Castaño, J. Martín, S. Vázquez y J. L. Martínez: «Barreras invisibles y mujeres directivas en España», *Revista Internacional del Trabajo*, Apuntes y debates, vol. 129 (2010), núm. 3, págs. 379-396.

²² Citaremos aquí algunos de nuestros artículos más recientes: M. O'Brien: «Las pensiones y los varones de edad madura activos e inactivos en la OCDE», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010), núm. 3, págs. 265-288, y F. Serrano, B. Eguía y J. Ferreiro: «Pensiones públicas y envejecimiento de la sociedad. ¿Los inmigrantes son la solución?», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 130 (2011), núm. 1-2, págs. 69-87.

²³ Fue galardonado en 1979, junto con T. W. Schultz, por sus trabajos en economía del desarrollo.

Las cuestiones relacionadas con el empleo y con los intercambios internacionales siguen siendo acuciantes hoy, quizás más que nunca. En el momento de la fundación de la OIT, la creación de empleo no preocupaba en absoluto, y de hecho el tema no figura en ninguna de las cláusulas laborales del Tratado de Versalles. El desempleo masivo, como elemento central de la cuestión social, surgió con la Gran Depresión de 1929, aumentó con el acceso del denominado «tercer mundo» a la independencia y se ha perennizado a partir de las crisis del petróleo del decenio de 1970 y el declive del modelo fordista, al menos en los países industrializados. En cuanto a los intercambios, si bien la historia de los últimos siglos ha estado marcada por períodos de gran apertura y otros de proteccionismo, la cuestión ha cobrado un nuevo sentido con la internacionalización no solo del comercio, sino también de la propia producción. Ambos temas han ocupado buena parte de las columnas de la *Revista* y representan dos grandes retos para la OIT, en cuya Constitución afirma, dentro de los «considerandos», «que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países».

Alain Supiot se hace perfectamente eco de esta preocupación cuando denuncia el «mercado de la ley» o «law shopping», una práctica por la cual las empresas eligen el derecho laboral nacional que más les conviene, es decir, el menos protector²⁴. La *Revista* ha dedicado un gran número de sus páginas a las mutaciones de las modalidades de trabajo y a los problemas que plantean para la protección de los trabajadores²⁵. El propio concepto de trabajo parece comenzar a fluctuar y a desdibujarse, hasta el punto de plantear problemas para su estudio estadístico²⁶.

Volvamos ahora a la cuestión de la creación de empleo, que fue uno de los primeros temas que trató *Amartya Sen*, galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1998, en sus colaboraciones con la Oficina Internacional del Trabajo: «Mi propia y estrecha relación con la OIT viene de hace mucho más de un cuarto de siglo. En los años setenta tuve el privilegio de asesorar a la OIT, que me encargó algún estudio [...], aunque mi primera relación de trabajo con ella se remonta a 1963»²⁷. La *Revista* ha publicado tres artículos de Amartya Sen. Los dos primeros trataban del empleo. Los comentaremos someramente en la presentación del que reproducimos en este número extraor-

²⁴ A. Supiot: «Perspectiva jurídica de la crisis económica de 2008», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010), núm. 2, págs. 165-177.

²⁵ *Trabajar por tiempos mejores. Repensar el trabajo en el siglo XXI*, OIT, 2007. Ginebra; disponible en <<http://labordoc.ilo.org/search?recid=390211&ln=en>> [consultado el 12 de noviembre de 2012]; A. Ojeda Avilés: «La 'externalización' del derecho del trabajo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128 (2009), núm. 1-2, págs. 51-72; M. Freedland: «Aplicación del derecho laboral más allá del contrato de trabajo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126 (2007), núm. 1-2, págs. 3-20.

²⁶ P. Bollé: «Estadísticas laborales. Fronteras y diversidad del trabajo», *Revista Internacional del Trabajo*, Apuntes y debates, vol. 128 (2009), núm. 1-2, págs. 201-211.

²⁷ A. Sen: «Trabajo y derechos», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119 (2000), núm. 2, págs. 129-139.

dinario, titulado «Trabajo y derechos». En 1999, la OIT acababa de lanzar el concepto de trabajo decente para todos, y en dicho artículo el autor enuncia cuatro condiciones para garantizarlo en el contexto de la globalización. El concepto de trabajo decente ha suscitado muy rápidamente debates e investigaciones, de los cuales la *Revista* ha dado cuenta. Entre otras cosas, publicó un número especial sobre la medición del trabajo decente en 2003²⁸. También ha difundido numerosos trabajos que abordaban el problema de la calidad del empleo, superando así las perspectivas puramente numéricas²⁹.

Por último, presentaremos el segundo artículo publicado en la *Revista* por *Joseph Stiglitz*, Premio Nobel de Economía en 2001, escrito durante la crisis actual y a propósito de la misma. En el primero, el autor había denunciado el hecho de que la economía política neoclásica considere al trabajador como una mercancía, en contra de la primera de las cláusulas laborales del Tratado de Versalles. En el artículo que publicamos en este número retrospectivo, titulado «Crisis mundial, protección social y empleo», aboga por la adopción de un plan de estímulo mundial y por el mantenimiento de la protección social.

Muchos otros temas han sido tratados en las páginas de la *Revista*: desigualdad, desarrollo, protección social, condiciones de trabajo, normas internacionales del trabajo, migración laboral, trabajadores del cuidado y empleo de baja remuneración, por mencionar algunos de ellos.

A lo largo de los noventa años transcurridos desde su creación, el ámbito de acción de la OIT se ha ampliado considerablemente, así como el número de sus Miembros, que ha pasado de 44 en 1919 a 185 en la actualidad. Esta expansión ha generado nuevas problemáticas, dadas las diferencias de nivel de desarrollo a que la Organización tiene que responder, así como la envergadura actual del sector informal y de la economía informal, que se están infiltrando en las cadenas de valores internacionales que constituyen la columna vertebral de la globalización.

Durante los últimos decenios, las cuestiones relativas a la creación de empleo, a la protección social y a la desigualdad se han visto afectadas por la coyuntura de la globalización, con sus exigencias de competencia encarnizada y de reducción de los costos, así como por la ideología imperante, según la cual el Estado no es la solución, sino el problema, y la justicia social, a lo sumo un espejismo y, en el peor de los casos, el caballo de Troya del totalitarismo.

²⁸ «La medición del trabajo decente», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122 (2003), núm. 2, número monográfico.

²⁹ He aquí algunos de los más recientes: «Empleo de baja remuneración en economías emergentes», número monográfico, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 131 (2012), núm. 3, y «Salarios bajos en Europa y Estados Unidos», número monográfico, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128 (2009), núm. 4; K. Pouliakas e I. Theodossiou: «Diferencias de satisfacción con el trabajo en Europa según nivel salarial», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010), núm. 1, págs. 1-32; L. Davoine y D. Méda: «¿Trabajar para ganar más? División de opiniones entre los europeos», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128 (2009), núm. 1-2, págs. 17-49; S. Cazes y M. Tonin: «La legislación protectora del empleo y la estabilidad laboral. Análisis transnacional europeo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010), núm. 3, págs. 289-316.

Resulta irónico que el «problema» se convirtiera de nuevo en la solución cuando hubo que salvar del desastre a un sistema financiero internacional que había experimentado hasta extremos insostenibles con los fallos del mercado.

Si tenemos en cuenta la realidad cotidiana del mundo del trabajo, las cláusulas laborales del Tratado de Versalles no han perdido un ápice de su pertinencia; en realidad, incluso podría decirse que su ámbito de aplicación no ha hecho sino ampliarse y complicarse.

Comprender ese ámbito de aplicación y hacerlo comprender es el objetivo que se ha fijado la *Revista Internacional del Trabajo*.

Léon Jouhaux

En 1951, el Premio Nobel de la Paz se concede a Léon Jouhaux¹, en reconocimiento de su «larga vida consagrada al trabajo y a la lucha por el avance de las clases trabajadoras, y ante todo a la mejora de su condición», y expresamente «porque desde sus primeros años ha estado siempre al servicio de la paz y en contra de la guerra»².

No proporcionaremos aquí una biografía exhaustiva de este sindicalista histórico, pero sí destacaremos un aspecto de ella que reviste un interés capital para la historia de la OIT. Tras varios años de intensa actividad en el movimiento sindical internacional y esfuerzos vanos por impedir que tuviera lugar el primer conflicto armado mundial, Léon Jouhaux se convertirá en miembro de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo³ en calidad de experto representante de los trabajadores, hecho que puede considerarse como el germen del tripartismo de la OIT. El propio Jouhaux relató dicho acontecimiento en su discurso pronunciado durante la ceremonia de entrega del Premio Nobel en Oslo, el 11 de diciembre de 1951:

En [la Conferencia de] Leeds surge, en un texto sindical, la idea de una organización internacional del trabajo, habida cuenta del riesgo que representa para la clase obrera la competencia capitalista internacional. [...] Quizás la Conferencia socialista y de los trabajadores de las Potencias Aliadas celebrada en Londres en febrero de 1918 fue aún más importante. [...] Una de sus demandas fue que hubiera al menos un representante oficial de los trabajadores y del socialismo en la Conferencia de Paz, demanda a la que accedieron dos gobiernos, gracias a los cuales Gompers y yo mismo formamos parte de las delegaciones de los Estados Unidos y de Francia en calidad de expertos técnicos. Ambos participamos intensamente, en nombre del movimiento sindical, en la elaboración del Tratado y, más concretamente, de su Parte XIII. La clase obrera iba adquiriendo un conocimiento cada vez más preciso de las causas profundas de los problemas internacionales⁴.

¹ La Fundación Nobel ofrece una biografía y una bibliografía del galardonado consultable en <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1951/jouhaux-bio.html> [consultada el 31 de octubre de 2012]. Cabe mencionar que el compromiso humanista de Léon Jouhaux lo condujo también a ser miembro de la sección francesa de la Internacional Obrera (Partido Socialista SFIO) y francmasón.

² Discurso de presentación de Léon Jouhaux pronunciado por Gunnar Jahn, presidente del Comité del Premio Nobel, en la ceremonia de entrega, disponible en <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1951/press.html> [consultado el 31 de octubre de 2012].

³ Esta Comisión fue la encargada de elaborar la Parte XIII del Tratado de Versalles, que se convertiría en la primera Constitución de la OIT, durante la Conferencia de Paz de 1919.

⁴ El discurso completo puede encontrarse en <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1951/jouhaux-lecture-fr.html> [consultado el 31 de octubre de 2012].

Léon Jouhaux cita asimismo en dicho discurso dos fragmentos de la Parte XIII del Tratado, por la que se estableció la Organización Internacional del Trabajo y su órgano permanente, la Oficina, «cuyas actividades y resultados tangibles no necesitan ya ser mencionados», en palabras del galardonado. Se trata de los dos primeros párrafos del documento, en los que se precisa que «la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social», y que «existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que la paz y la armonía universales están en peligro y [...] que es urgente mejorar dichas condiciones»⁵.

Precisemos asimismo que en 1919 Léon Jouhaux fue elegido miembro del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y siguió siéndolo hasta su muerte en 1954. La *Revista* le consagró entonces un artículo que contenía numerosos testimonios y citas de actores del mundo del trabajo del momento⁶.

El artículo de Léon Jouhaux que reproducimos aquí es una reseña, desde el punto de vista de los trabajadores, de la tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. En la primera de ellas, celebrada en Washington, la Conferencia definió «el carácter general de la reglamentación internacional del trabajo», y en la segunda, celebrada en Génova, «aplicó a los trabajadores marítimos dicha reglamentación general». En Ginebra la tarea que figuraba en el orden del día era la extensión de su ámbito de aplicación a los trabajadores agrícolas. Los debates fueron arduos; la situación de estos trabajadores en aquella época recuerda la que viven actualmente los trabajadores del sector informal, cuestión tratada recientemente en la *Revista* en un artículo sobre los límites de la administración y de la inspección del trabajo en África⁷. Cabe señalar que la necesidad de una inspección del trabajo se consagra en la cláusula laboral núm. 9 del Tratado de Versalles (véase el recuadro 1 en la introducción al presente número monográfico, pág. 3). En el artículo que presentamos a continuación, Léon Jouhaux denuncia la tentativa, por algunos participantes en aquella tercera reunión de la Conferencia, de utilizar las dificultades económicas para cuestionar la necesidad de una reglamentación del trabajo⁸.

⁵ OIT, 1920: *Cláusulas de los tratados de paz relativas al trabajo*. Ginebra.

⁶ «Léon Jouhaux, 1879-1954», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. L (1954), núm. 3-4, septiembre-octubre, págs. 267-286.

⁷ Véase P. Auvergnon, S. Laviolette y M. Oumarou: «Labor de las administraciones del trabajo del África subsahariana y actualidad del Convenio núm. 150», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 130 (2011), núm. 1-2, págs. 89-108.

⁸ A este respecto, véase también P. Benjamin, H. Bhorat y H. Cheadle: «Costos empresariales y reglamentación del trabajo en Sudáfrica», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010), núm.1, págs. 81-101.

La labor de la Conferencia en Ginebra

Léon JOUHAUX

Artículo publicado en la *International Labour Review* y la *Revue internationale du travail*, vol. 5 (1922), núm. 3, págs. 407-410. Traducción del original francés.

Tras las reuniones celebradas en Washington y en Génova, la Conferencia Internacional del Trabajo acaba de marcar en Ginebra un hito importante en el recorrido y la evolución de la Organización Internacional del Trabajo.

¿Es posible evaluar ya los resultados definitivos de esta reunión? Sólo tres meses después de los debates celebrados, dicha tarea sería sin lugar a dudas temeraria. Es imposible conocer de inmediato el alcance preciso de las decisiones que se han tomado. Sin embargo, podemos exponer la opinión de las delegaciones obreras sobre esta tercera reunión de la Conferencia.

Para nosotros, esta reunión ha representado, en primer lugar, la continuación lógica de las dos primeras. Washington fue el inicio, el momento en que tuvimos que definir el carácter general de la reglamentación internacional del trabajo, teniendo en cuenta al mismo tiempo las reivindicaciones esenciales del movimiento obrero y la aplicación de las normas a los trabajadores de la industria. La importancia de esta tarea inicial era considerable, pero la dificultad que representaba se vio aliviada, hasta cierto punto, por el hecho de que la situación se prestaba a la generalización de reformas de la legislación del trabajo ya aceptadas en los diversos países modernos, y también porque la fuerza que había adquirido el movimiento obrero podía garantizar su aplicación.

En Génova se aplicó a los trabajadores marítimos esta reglamentación general. Ya en 1920 tuvimos que tomar conciencia de que nuestra tarea se complicaba; cierto es que la fuerza del movimiento obrero es menor entre los trabajadores del mar que en la industria, pero la auténtica razón fue que los problemas planteados eran cada vez más complejos y, sobre todo, que la Conferencia debía innovar más que en Washington a partir de la situación imperante en los diversos países.

La Conferencia reunida en Ginebra ha abordado una tarea todavía más ardua, a saber, la búsqueda de los medios para aplicar a los trabajadores agrícolas las ventajas otorgadas a las otras categorías de obreros. No puede decirse que las dificultades que esta labor ha planteado no se conocieran de antemano.

Por otra parte, también se sabía que, en su estado actual, las diversas legislaciones nacionales se alejaban más de la reglamentación deseada en lo que respecta a los asalariados de la agricultura que en lo relativo a los de la industria, el comercio o la marina; tampoco podíamos olvidar que la sindicación de los trabajadores agrícolas suele ser reciente y, prácticamente en todos los casos, parcial.

Estos son los elementos que hemos de tener en cuenta para juzgar los resultados logrados en Ginebra.

Quizás también tendamos a olvidar que ni los debates de Washington ni los de Génova se desarrollaron sin luchas ni enfrentamientos. Quienes han participado desde los comienzos en la labor de la Organización Internacional del Trabajo no pueden olvidar los desacuerdos, en ocasiones radicales, que se han producido con bastante frecuencia desde entonces. Asumir el mandato establecido en la Parte XIII del Tratado de Versalles no ha sido fácil; tampoco es conveniente que lo sea demasiado. Nada se obtiene sin esfuerzo, y es precisamente ese esfuerzo constante por lograr los resultados deseados el que en gran medida da a estos últimos su valor.

Todas estas consideraciones generales deben tenerse en cuenta si se desea juzgar adecuadamente la labor de la tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

¿Quiere ello decir que esta reunión ha dado a los delegados obreros todas las satisfacciones que esperaban? Sobre este punto hemos de expresar claramente nuestras reservas. No hemos obtenido todo lo que deseábamos, todo lo que considerábamos justo o necesario sobre las numerosas cuestiones incluidas en el orden del día; dicho lo cual, ante las decisiones que la Conferencia ha finalmente adoptado y teniendo en cuenta asimismo las condiciones generales en las que ha trabajado, debemos reconocer el valor de los resultados.

La reunión de Ginebra ha representado un avance para la Organización Internacional del Trabajo y ello tiene una importancia considerable para nosotros. Este avance se logró en el momento preciso en que pudo constatarse el fracaso de las tentativas para eliminar a los trabajadores agrícolas del ámbito de competencia de la Organización. No queremos reavivar aquí la polémica, pero tampoco podemos olvidar el impulso que ha tratado de darse a esta tentativa, así como las razones y los pretextos aducidos; sobre todo, no podemos olvidar el fin pretendido, que era mermar la autoridad de la Organización, lo cual habría supuesto también un reconocimiento por parte de la Conferencia de que existían dos categorías distintas de asalariados, una de las cuales tendría derecho a ese mínimo de justicia social indispensable para la paz, por utilizar los propios términos del Tratado, y la otra estaría excluida del disfrute de dichos derechos y garantías.

Ya con el mínimo de distancia que nos proporcionan los tres meses transcurridos podemos darnos cuenta del carácter paradójico de esta tesis extraña y de sus pretensiones insostenibles. La Conferencia las ha rechazado y, aunque no ha llegado a las conclusiones lógicas que los delegados obreros reclamaban de ella, el camino emprendido y las medidas adoptadas en favor de los trabajadores agrícolas permiten pensar que finalizará la labor iniciada.

Por otra parte, sería imposible no tener en cuenta, al juzgar este primer resultado, las muchas otras dificultades que hemos encontrado en Ginebra, todas ellas provocadas por las condiciones sociales generales. Los representantes del mundo obrero sabían que iban a enfrentarse en el terreno internacional a las mismas tentativas que ya habían surgido en sus países respectivos. Se nos ha dicho que ya no es momento para las ilusiones que siguieron al término de la guerra, que la necesidad de la reglamentación internacional del trabajo no se impone a los gobiernos con la misma urgencia que hace tres años. Hemos asistido a una nueva ofensiva del capitalismo y hemos tomado nota de todas las tentativas de volver a la situación que imperaba antes de la guerra. Tampoco podemos ignorar que el movimiento obrero ha sufrido en cierto número de países una crisis interna que le ha restado fuerza, en detrimento de los intereses que representa y que defiende.

La Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Ginebra no ha seguido a aquellos que creyeron encontrar en esas dificultades pasajeras una razón para promover un retroceso de sus labores y objetivos, ni a aquellos que querían hacerle olvidar que su misión no es preservar los intereses particulares de unos y otros, sino salvaguardar el interés general y defender un ideal humano. La Conferencia ha rechazado la idea de que ha de limitarse a medir los antagonismos entre las distintas fuerzas y a pronunciarse en favor de las que, en un momento determinado, puedan parecer superiores. Nosotros creemos que ello es un buen indicio y que, de este modo, la tercera reunión ha hecho avanzar la labor emprendida hace dos años.

El mundo obrero no se detendrá ante estas dificultades transitorias, pues ello las acrecentaría y justificaría una renuncia a la confianza que ha puesto en la Organización Internacional del Trabajo. Los trabajadores saben, por toda su experiencia, que acceder a la justicia social a la que aspiran exige un esfuerzo denodado y constante. No existe ningún camino llano hacia el progreso. Estas dificultades, que es necesario recordar aquí, son de por sí una prueba de toda la importancia que reviste la labor en la que estamos participando. Si dicha labor no tuviera ningún valor, si no se lograran con ella resultados reales, ¿cómo se explicaría la hostilidad que manifiestan ante ella elementos procedentes de los dos extremos del horizonte social y que terminan encontrándose en un rechazo análogo?

Además, el mundo obrero no admitirá que esta situación pasajera ponga en peligro los resultados logrados hasta el presente. Ha atravesado ya numerosas crisis y de todas ha salido fortalecido y con un nuevo impulso. Esta vez no será distinta, y de ello da fe la propia fuerza que ha mantenido hasta hoy su movimiento internacional.

Estamos convencidos de que quienes creen que estas dificultades pasajeras pueden provocar un retroceso perdurable se equivocan. Esperar que esas dificultades hagan olvidar las promesas hechas a los trabajadores durante la guerra es ilusorio, pues el problema no puede plantearse así: no se trata en absoluto de saber si con el reconocimiento de algunos derechos legítimos se compensará el sacrificio aceptado por las masas durante el conflicto mundial,

sino de comprender que las masas deben imperativamente encontrar un lugar en la reorganización mundial, pues sólo de ese modo se logrará la paz.

La labor de la que hablamos es indispensable hoy; se impondrá mañana con más fuerza aún de la que tuvo inmediatamente después del armisticio, precisamente porque las faltas cometidas desde entonces, la ignorancia expresa de este esfuerzo indispensable, han agravado la situación hasta el punto de que hoy hay que renovarla, pues es el único medio de que el mundo retome su curso normal, logre un equilibrio y pueda reparar las graves consecuencias de la guerra; en definitiva, el único modo de sobrevivir.

En nuestra opinión, conviene destacar aquí otro resultado de la reunión de Ginebra: la Conferencia no se ha limitado a desestimar las opiniones de quienes pretendían restringir el ámbito de competencia y los medios de acción de la Organización Internacional del Trabajo, sino que, muy al contrario, ha ampliado la tarea de esta última asociándose a las ideas obreras.

No hemos olvidado que, en Washington, la propuesta sobre la repartición de las materias primas, formulada por nuestro amigo Baldesi y apoyada por el grupo obrero, había sido rechazada por una mayoría muy restringida. Esta misma propuesta, de nuevo formulada en Ginebra, ha sido adoptada esta vez. Es imposible no poner de relieve esta decisión, que ha anticipado las preocupaciones formuladas recientemente por los gobiernos de diferentes países en Cannes, las cuales dan una idea de hasta qué punto la solución que nosotros reclamábamos se impone si queremos superar la crisis económica mundial.

Cabe mencionar ahora la aceptación de nuestra propuesta sobre el desempleo, complementaria de la de nuestro colega Schürch, por la cual se encarga a la Oficina Internacional del Trabajo que convoque una conferencia internacional. En el momento de su adopción demostramos que los problemas que plantea la reglamentación del trabajo no pueden tratarse con independencia de los problemas económicos generales y que, en estos ámbitos, las soluciones nacionales no bastan por sí solas. Cuando analizamos la propia naturaleza de estas cuestiones y tratamos de encontrar qué normas han de intervenir si no deseamos que el mundo avance hacia la parálisis y la miseria, no cabe otra alternativa que admitir la urgente necesidad de esta reorganización mundial, que ha de constituir una forma de solidarizar a los pueblos, para la cual habrá que contar necesariamente con los trabajadores. Tampoco puede negarse que éstas fueron las consideraciones que llevaron a los Gobiernos Aliados a convocar la Conferencia Internacional de Génova.

Es muy fácil demostrar, a la luz de los acontecimientos más recientes, el carácter actual de estas resoluciones de la Conferencia y las nuevas perspectivas que abren para la Organización Internacional del Trabajo. Como mínimo, ponen de manifiesto la eficacia de la labor emprendida desde hace poco menos de dos años, la importancia que ya ha adquirido y las esperanzas que genera. Por estas razones, los trabajadores mantendrán la confianza que han depositado en la Organización y seguirán contribuyendo sin descanso a sus actividades, a fin de garantizar, en la búsqueda constante del interés general, el progreso y la paz que desean por encima de todo.

Bertil Ohlin

En 1935 muchos países ricos sufrían una depresión económica profunda, caracterizada por un desempleo masivo y por un alto índice de deflación. En Suecia, por el contrario, el retroceso había sido menor y la recuperación más rápida, lo cual suscitaba en aquel entonces un interés considerable, como cabe imaginar. Bertil Ohlin, que con anterioridad había preparado informes sobre la depresión mundial y el desempleo en Suecia (y que más tarde recibió el Premio Nobel de Economía)¹, analiza en el artículo que presentamos a continuación las causas de la recuperación de este país. En resumidas cuentas, Suecia había aplicado un modelo keynesiano antes de Keynes, en parte gracias a la contribución de Ohlin al análisis de la política macroeconómica². La clave fue una combinación de flexibilidad del tipo de cambio, de política monetaria encaminada a bajar los tipos de interés real y a alentar la inversión, de política fiscal expansionista con empréstitos públicos para financiar déficits sustanciales, de obras públicas productivas y de políticas estatales de apoyo a la agricultura, combinación que contribuyó a reducir el desempleo, a aumentar la inversión y a evitar que los ingresos disminuyeran de forma importante. Ohlin examina en el artículo las medidas capaces de contrarrestar los problemas de empleo y desempleo, y afirma que es muy importante que el Estado y las administraciones locales tengan preparada una política económica adecuada que aplicar en caso de necesidad.

¹ El premio, compartido con James Edward Meade, le fue otorgado en 1977 por su contribución a la teoría del comercio internacional y en particular por el enunciado del teorema de Heckscher-Ohlin. Nuestro autor ocupó diversos puestos académicos en la Universidad de Copenhague; la Facultad de Economía de Estocolmo; la Universidad de California, Berkeley; la Universidad de Columbia y la Universidad de Oxford. Fue miembro del Parlamento y del Gobierno de Suecia y dirigente del Partido Liberal sueco.

² El propio Ohlin reivindicó, al igual que M. Kalecki, haberse anticipado a la teoría de Keynes (véase la presentación al artículo de este otro autor en el presente número extraordinario).

La recuperación económica y los problemas laborales en Suecia (II)

Bertil OHLIN

Extractos del artículo publicado en las ediciones inglesa y francesa, vol. 31 (1935), núm. 5 (mayo), págs. 670-699. Traducción del original inglés¹.

Análisis de las causas de la recuperación

Se será patente que es imposible determinar hasta qué punto la recuperación se ha debido a cada una de las diversas «causas» que se barajan. Lo que sucede es siempre resultado de todo lo que le antecede; de haber faltado alguna de las circunstancias del momento, los hechos hubieran evolucionado de manera más o menos diferente. Si tratamos de calcular el grado en que la renta nacional sueca hubiese sido inferior en 1934 de haber faltado una circunstancia favorable u otra, a fin de averiguar en qué medida contribuyó cada una de ellas a la recuperación, hallaremos que la suma de los «incrementos» de la renta debidos a todos los factores considerados por separado supera con mucho a la mejora acaecida realmente. Es así no sólo porque también han intervenido factores desfavorables, que, de no haber hallado ningún obstáculo, habrían hecho disminuir la actividad económica, sino porque, además, cada circunstancia por sí sola, o dos o más de ellas, puede haber sido imprescindible para que se diera una evolución determinada, pero únicamente todas ellas juntas fueron suficientes para producirla.

Ello no obstante, un cálculo de en cuánto habría disminuido la renta nacional si, por ejemplo, la demanda exterior no hubiese aumentado, o si el Gobierno no hubiese recurrido a grandes empréstitos, nos indica a grandes rasgos la importancia de la influencia de los distintos factores.

¹ La primera parte de este artículo fue publicada en las ediciones inglesa y francesa, vol. 31 (1935) núm. 4 (abril), págs. 498-511. Versó en gran medida sobre la índole de la recuperación de la producción industrial, la construcción y la agricultura de Suecia entre 1932 y 1934, es decir, antes de que se produjese la expansión económica en la mayoría de los demás países. Suecia sorprendió con su política presupuestaria expansionista, destinada a atajar la depresión, y con una política monetaria concebida para estabilizar y elevar después gradualmente los niveles de precios al por mayor. El autor observaba que la inexactitud de las estadísticas y la elevada proporción del empleo estacional hacían difícil evaluar el nivel de desempleo, pero llegaba a la conclusión de que había disminuido enormemente en 1933-1934, si bien había aumentado en cifras absolutas desde 1929.

Más adelante trataremos de estimar la importancia cuantitativa de las distintas causas de la recuperación. Nos serviremos como telón de fondo de la exposición que hicimos [en la Parte I del artículo] de la magnitud de la recuperación. La mejor manera de aprehender en términos generales su importancia quizá consista en medir el aumento porcentual de la renta nacional de 1932 a 1934. A nuestro juicio, este aumento fue de aproximadamente el 20 por ciento. La producción de las industrias manufactureras creció en un 25 por ciento. Se puede calcular que los ingresos de los agricultores aumentaron entre el 15 y el 20 por ciento. A la facturación del comercio al detalle le faltó bastante para crecer un 20 por ciento, pero fue porque una gran parte del aumento de la renta se dedicó al ahorro. Es dudoso que en 1932 se produjese el menor ahorro neto. En 1934, en cambio, el volumen de las inversiones en Suecia no fue muy inferior al de los años de bonanza. Como ya hemos dicho, el consumo de hierro y acero ordinarios fue más elevado que en 1929. Según un cálculo muy prudente, el total de inversiones —a un nivel de precios del 10 al 15 por ciento inferior— no estuvo por debajo de tres cuartas partes de la cifra de 1929, esto es, unos 500 millones de coronas. Gran parte de los ahorros sirvieron para financiar obras públicas y construcción de edificios y ciertas cantidades se utilizaron para renovar existencias agotadas. En conjunto, el cálculo más aproximado que nos atrevemos a hacer de la renta nacional es que aumentó de unos 5 000 millones de coronas en 1932 a unos 1 000 millones más en 1934. Cerca de la mitad de la nueva renta parece haber sido dedicada a la producción de nuevos bienes de equipo, mientras que el consumo aumentó en alrededor del 10 por ciento. Todos estos cálculos, forzosamente muy aproximados, aunque se basan en datos procedentes de las investigaciones del Instituto de Ciencias Sociales acerca de la renta nacional durante los años veinte, están formulados en términos monetarios. Como el nivel de los precios al detalle ha permanecido prácticamente constante en los tres últimos años y los precios al por mayor de los bienes de los productores han aumentado en cerca del 10 por ciento, no es menester efectuar un gran ajuste para hacerse una idea de los cambios cuantitativos sucedidos.

Ahora examinaremos los siguientes interrogantes y otros similares: ¿Cuánto ha hecho aumentar la renta nacional sueca el incremento del valor total de las exportaciones? ¿Cuánto los empréstitos públicos para enjugar los déficit del Estado y las obras públicas? El intento de responder a ellos está sujeto, claro está, a las reservas antes mencionadas.

Incremento de la demanda extranjera

No se puede atribuir el aumento del valor de las exportaciones suecas en los dos años últimos únicamente a una demanda extranjera más intensa de mercancías suecas. Suecia siguió depreciando su moneda, cuyo valor oro disminuyó del 67 por ciento de paridad oro en el primer trimestre de 1933 —el valor fue algo inferior en el segundo semestre del año anterior— al 56 por ciento de paridad oro en el segundo semestre de 1934. Si el valor oro de todas las

demás divisas hubiese permanecido constante, se podría haber esperado un incremento considerable de los precios a la exportación y los valores de exportación suecos, aunque no hubiesen cambiado en nada las condiciones de la demanda extranjera. Ahora bien, en realidad, no aumentaron las cotizaciones medias en Estocolmo de las divisas del denominado grupo de la libra esterlina y de algunos de los Estados del Danubio. Las únicas divisas que se apreciaron en esa plaza financiera fueron las mantenidas en la paridad oro —que correspondían a países que representaban cerca de la mitad de las importaciones suecas y menos de la mitad de sus exportaciones— y el valor del dólar de los Estados Unidos de América cayó en cerca de un 30 por ciento. Habida cuenta de que los competidores más importantes de Suecia también depreciaron sus monedas, no está claro en qué medida los cambios de la situación monetaria mundial de 1932 a 1934 crearon condiciones más favorables a las exportaciones suecas y contribuyeron de ese modo a incrementar su valor. Parece seguro que la mejora de la situación comercial en el extranjero y el consiguiente desplazamiento de la demanda ejercieron una influencia mucho mayor.

[...]

Política monetaria

Además de su influencia en las exportaciones, la política monetaria del Banco de Suecia ha sido un factor favorable en dos sentidos: la depreciación de la corona ha estimulado las industrias orientadas al mercado interior y, además, las amplias adquisiciones por el Banco de oro, divisas y títulos del Estado han descongestionado el mercado monetario y contribuido a una disminución de los tipos de interés. Acaso también merezca la pena referirse a un tercer aspecto, aunque su importancia sea menor: la relación estable entre la libra esterlina y la corona, que ha estado «vinculada» temporalmente a la libra, ha ayudado a crear un sentimiento de estabilidad que los hombres de negocios suecos están convencidos de que ha tenido efectos benéficos.

La transición a un sistema monetario de patrón papel en 1931 puso fin prácticamente al período de deflación en Suecia. [...]

Ahora bien, este artículo se refiere únicamente al período de recuperación. Es indiscutible que la recuperación de las industrias orientadas al mercado nacional se ha debido en gran medida a la depreciación de la corona, que ha aumentado los precios de muchos bienes importados de países en los que rige el sistema de patrón oro. Algunas personas creyeron que el estímulo de la depreciación sólo duraría unos cuantos meses, al cabo de los cuales se desvanecería. Pensaban que así había ocurrido en los años veinte, que los costos y precios se habían adaptado entonces a las nuevas relaciones de cambio de divisas al cabo de unos pocos meses en los casos en que no se produjo una nueva depreciación. Sea como fuere, a nuestro juicio la adaptación en ese período no habría requerido meses, sino años. En el curso de una depresión grave, caracterizada por una gran capacidad excedentaria de las industrias manufactureras, los transportes y el comercio, era de esperar en cualquier caso que este

ajuste de los costos y los precios se produjese mucho más lentamente, expectativa que se cumplió en Suecia y en otros lugares. [...] Como los preparativos para la producción de nuevas calidades o nuevos bienes, importados antes del extranjero, exigieron bastante tiempo, sus consecuencias favorables en la producción y el empleo de Suecia se notaron más en los dos años últimos que en 1932. La reaparición general del optimismo en 1933, a causa probablemente de una multitud de circunstancias, también influyó al respecto. Naturalmente, también, los nuevos empleos surgieron no sólo por la sustitución de bienes extranjeros por bienes nacionales, sino además gracias a las inversiones que necesitaban muchas industrias orientadas al mercado interno para poder ampliar su producción.

[...]

Hasta ahora, sólo nos hemos referido a un aspecto de la política monetaria, esto es, a la depreciación. No es mera casualidad que la moneda sueca haya bajado un 7 por ciento por debajo de la libra esterlina ni que haya permanecido en esa situación desde la primavera de 1933, pues en realidad ha sido una moneda controlada. En septiembre de 1931, cuando Suecia se separó, a la zaga de Gran Bretaña, del patrón oro, se estableció el principio de que se debía mantener «el poder adquisitivo de la corona en manos del consumidor». Como en aquel entonces la inflación despertaba cierto temor, el Banco de Suecia restringió severamente el crédito y logró contener la tendencia al aumento de los precios en el mercado al por mayor. Visto lo que pasó después, fue un error, pues cuando se modificó el programa monetario a fin de recomendar un alza de los precios al por mayor —pero nada más que un alza compatible con un pequeño aumento del costo de la vida—, las mentalidades estaban tan imbuidas del problema de la depresión que durante algún tiempo no se pudo lograr ningún aumento de los precios. Durante una depresión grave, las dos únicas maneras de aumentar los precios que es probable que tengan éxito consisten en depreciar la moneda o en aumentar el crédito interno hasta el punto de que produzca una expansión de la demanda y de la producción suficiente para absorber una parte sustancial de la capacidad productiva excedentaria.

[...] El nivel de los precios al por mayor mantuvo una estabilidad sorprendente hasta la primavera de 1933, pero [...] la tendencia a la baja era claramente visible, aunque insignificante en comparación con la deflación que tuvo lugar en los países con sistema de patrón oro. Hasta la primavera de 1933, cuando se produjo el cambio del ciclo económico, no empezó a subir la curva. El costo de la vida permaneció prácticamente constante durante todo ese tiempo.

Esto no significa que la política monetaria no influyese en la evolución de los precios, ni tampoco que las ambiciosas declaraciones del programa financiero del Gobierno no tuviesen resultados perceptibles. Esas declaraciones contribuyeron sin duda alguna a suscitar en los círculos comerciales el sentimiento de que había desaparecido el peligro de una gran disminución del nivel general de precios, y ayudaron de ese modo a que aumentase la confianza. Los tipos de cambio estables dentro del grupo de la libra esterlina tuvieron una in-

fluencia similar. Además, las medidas tomadas evitaron que el Banco de Suecia dejase que la corona se apreciara hasta ponerse a la par con la libra esterlina en 1932-1933, hecho que habría deprimido el nivel de los precios al por mayor. [...] Desde entonces, [...] el mercado monetario se ha vuelto extremadamente líquido. No cabe duda de que esta saturación del mercado monetario ha sido uno de los factores principales del descenso del tipo de interés a largo plazo, que ha bajado al 3 por ciento, nivel inferior por lo menos en un 1 por ciento al de antes de la guerra.

La disminución de los tipos de interés [...] es tanto más notable cuanto que cabría perfectamente haber esperado que la política de grandes empréstitos públicos ejerciera una influencia en sentido contrario. El excedente de dinero de los bancos comerciales también les incitó a mostrarse más deseosos de conceder créditos, lo cual facilitó a los hombres de negocios la financiación de la nueva producción. La construcción de viviendas es un ámbito en el que el capital barato ha empezado a ejercer una influencia considerable, que es probable aumente aún más en 1935. Como la actividad de la construcción se mantuvo a buen ritmo en la mayoría de las regiones de Suecia hasta principios de 1933, es notable que en el verano de 1934 ya estuviese nuevamente en plena actividad.

En conjunto, la política monetaria de Suecia ha tenido gran éxito, a pesar de que el Consejo del Banco no advirtió al principio la importancia decisiva de realizar amplias operaciones en el mercado abierto. Afortunadamente, les obligó a actuar el excedente de divisas, ocasionado en parte por el exceso de partidas positivas en transacciones de mercancías y servicios con otros países —exceso debido sin duda en gran medida a la depreciación de la corona— y en parte a la exportación de grandes cantidades de obligaciones extranjeras en poder de particulares. Las compras por el Banco de estas divisas hicieron que el mercado monetario adquiriese liquidez a principios de 1933 y, desde entonces, la política del Banco ha sido firme y coherente, orientada de distintas maneras a respaldar la tendencia a la reducción de los tipos de interés.

La meta de la política monetaria sueca es la estabilidad y el fomento de la industria y el comercio. Por consiguiente, se fijó por objetivo inmediato cierto aumento del nivel de precios al por mayor para ajustarlo a los costos. El aumento de los dos años últimos ha sido casi suficiente para ello, a juzgar por las ganancias de la industria sueca en 1934. El valor exterior de la moneda sueca es, por lo demás, un factor secundario; es conveniente sostener unas relaciones estables con el grupo de la libra esterlina, y seguro que se mantendrán mientras sean compatibles con el movimiento de precios deseado, pero tampoco cabe la menor duda de que si los precios al por mayor de Gran Bretaña bajasen considerablemente o aumentasen velozmente, se pondría fin a la vinculación de la corona y la libra esterlina.

Por último, se puede recalcar una lección que cabe extraer de la experiencia de Suecia y de otros países de sistema de papel moneda: la sorprendente estabilidad del costo de la vida y su disminución en los países de sistema patrón oro demuestra que, en sí mismo, el oro no garantiza la estabilidad, y que

el papel moneda no equivale forzosamente a una inflación violenta. Algunos de los países que en la actualidad se apegan al patrón oro a pesar de la deflación que acarrea acaso tiendan a repetir lo que hicieron en los años veinte, sin caer en la cuenta de que la evolución reciente de los países del grupo de la libra esterlina ha demostrado que no es acertado. La adopción del papel moneda controlado en Suecia ha hecho posible restablecer una relación entre los costos y los precios que no está lejos de permitir a los productores obtener un beneficio normal cuando utilizan normalmente su capacidad de producción.

La política financiera y las obras públicas

En Suecia, las tradiciones financieras son más bien ortodoxas y estrictas. Sólo se contraían empréstitos para fines productivos que se esperaba que rindiesen al Estado beneficios bastantes para sufragar los intereses correspondientes. Los ferrocarriles construidos en parte para fines militares, los edificios de oficinas, etc., se financiaban mediante los impuestos. Durante los años de bonanza de 1927 a 1931, los ingresos corrientes superaron a los gastos corrientes —excluidas las inversiones productivas— aproximadamente en doscientos millones de coronas.

La situación cambió en 1931 al producirse una grave depresión. El presupuesto del ejercicio económico de julio de 1931 a junio de 1932 fue equilibrado de forma menos ortodoxa; el ejercicio concluyó con un déficit, y en total hubo que financiar no menos de setenta millones de coronas de otra manera que mediante los ingresos ordinarios. Para simplificar las cosas, hablaremos de esas operaciones denominándolas «financiadas por empréstitos». Además de esos setenta millones, se tomó a préstamo una cantidad similar para inversiones productivas, que en el presupuesto de Suecia figuran en la partida «gastos para incremento del capital».

En el presupuesto siguiente (1932-1933), que abarcó el período en que más profunda fue la depresión, ocurrió algo muy curioso: los empréstitos para inversiones productivas disminuyeron a cincuenta millones, dejando aparte una cantidad que se utilizó sencillamente para mejorar la situación financiera de la compañía de mineral de hierro, de la que el Estado es un importante accionista. Ahora bien, el déficit del resto del presupuesto ascendió en total a aproximadamente ciento diez millones de coronas, incluidas cantidades de traídas de distintos fondos. De ahí que los empréstitos para los gastos reales totales fuesen de unos ciento sesenta millones, cantidad algo superior a la del ejercicio anterior.

El nuevo Gobierno socialista basó el presupuesto de 1933-1934 en principios nuevos: declaró que era sana la práctica de financiar el subsidio de desempleo durante un período de depresión mediante préstamos, pues de ese modo se contribuiría a mantener el poder de compra, a condición de que los empréstitos no limitasen el crédito otorgado a la industria privada. Únicamente aplicando esa política sería posible alcanzar el objetivo de evitar recortar los gastos necesarios, pero sin aumentar los impuestos, lo cual hubiese sido una

pesada carga para la industria y el comercio. Con todo, se consideró prudente prever la amortización de esos empréstitos temporales en un número reducido de años reservando al efecto los ingresos obtenidos gracias a determinados impuestos, en concreto, el impuesto de sucesiones, que fue aumentado. A largo plazo, la situación financiera del Estado no debería resultar debilitada, pues la grave carga financiera de la depresión habrá de repartirse simplemente a lo largo de cierto número de años.

Según este nuevo presupuesto, los empréstitos para obras públicas productivas —que siempre se habían financiado de esa manera— debían aumentar a cien millones de coronas. Por la demora con que se iniciaron esas obras, antes de que el ejercicio financiero concluyese en junio de 1934 sólo se habían gastado sesenta y cinco millones, cantidad a la que habría que sumar unos quince millones remanentes del presupuesto anterior. En cuanto a los gastos que normalmente se hubieran financiado con cargo a los ingresos ordinarios, se propuso tomar prestados ciento sesenta y ocho millones de coronas para paliar el desempleo —obras públicas, prestaciones en metálico, etc.— y para determinadas actividades de construcción. Además, se efectuaron determinados tipos de «ahorros» que correspondían a un déficit oculto, aunque éste fue enjugado por el excedente que acabó por arrojar el presupuesto al haberse subestimado algunas partidas de ingresos. Sólo se gastaron noventa y ocho millones del empréstito extraordinario propuesto de ciento sesenta y ocho millones de coronas, que el Riksdag había aceptado. Además, las amortizaciones extraordinarias ascendieron a veinticuatro millones, de manera que los gastos financiados mediante empréstitos deben de haber sido unos ciento cincuenta y cinco millones, cantidad aproximadamente igual a la del ejercicio anterior, el de 1932-1933. Como se gastó más de la mitad del dinero en el primer semestre de 1934, no aumentó —y puede incluso que disminuyese levemente— el ritmo de gastos de las cantidades tomadas a préstamo en el segundo semestre de 1933 en comparación con el presupuesto anterior, que en teoría se había basado en los principios financieros consagrados. Durante 1934, en cambio, se aceleró claramente el gasto de cantidades tomadas a préstamo en obras públicas, en especial tras la conclusión en febrero del conflicto laboral de la construcción en las ciudades. Como parte del dinero del Estado se empleó en subvencionar a los ayuntamientos, a fin de costear parte de las obras públicas, y otra parte se utilizó en subsidios para mejorar las viviendas privadas en distritos rurales, parece seguro que el total de gastos de empréstitos gracias a la acción del Estado en el primer semestre de 1934 sobrepasó mucho lo obtenido en préstamo por el Estado; es probable que fuese casi el doble de los gastos correspondientes del primer semestre del ejercicio anterior.

[...]

A lo expuesto debemos añadir que los empréstitos de los cuatro años últimos no han perjudicado gravemente la situación financiera de Suecia, como puede verse acaso con toda claridad si se compara el costo de los intereses de la deuda del Estado, que no llegará a cien millones de coronas en el próximo ejercicio presupuestario, con los ingresos que se prevé produzcan las inver-

siones productivas y los fondos, que ascienden a más de ciento treinta millones. No es menester, pues, recurrir a los impuestos para abonar los intereses de la deuda.

Aunque parece indiscutible que la política de obtener excedentes presupuestarios en los años de bonanza y déficit durante la depresión tuvo una influencia estabilizadora en la situación económica, también es evidente que no fue una decisión afortunada la de concentrar el gasto de los empréstitos en 1934, cuando la industria y el comercio ya estaban saliendo de la depresión. La nueva política debería haberse iniciado dos años antes y se tenía que haber preparado con tiempo. En 1934 había llegado el momento de reducir gradualmente las obras públicas, en lugar de aumentarlas.

En cualquier caso, la nueva política financiera debe de haber tenido una influencia considerable en la situación económica en 1934. La cuantía de los gastos de los empréstitos estatales y municipales debe de haber sido de ciento cincuenta a doscientos millones de coronas más de lo que hubiera sido conforme a la anterior política y fue por lo menos cien millones más alta que en 1932; la renta nacional, por consiguiente, aumentó en más de esa cuantía. Aunque se trata de cantidades importantes, son muy inferiores al incremento del valor de las exportaciones suecas, que ascendieron a casi trescientos cincuenta millones; es, pues, probablemente acertado deducir de lo anterior que el aumento de los empréstitos fue un factor mucho menos importante en lo que hace a fomentar la recuperación general. Tampoco hay motivos para pensar que la demanda secundaria ocasionada por la renta generada por la nueva política financiera fuese relativamente mayor que la causada por la reactivación de las exportaciones. Antes bien, la influencia de ésta en la balanza de pagos y las compras de divisas por el Banco de Suecia, y por ese y otros conductos en el mercado de capitales, no tiene paralelo entre las consecuencias indirectas de la nueva política financiera.

La cantidad de empleo que proporcionan las obras públicas depende, claro está, en parte de los salarios abonados. Antes de 1933, en Suecia los salarios de quienes trabajaban en obras para reducir el desempleo —construcción de carreteras, desbroce de bosques, etc.— eran aproximadamente inferiores en un 15 por ciento a los salarios del mercado libre de los trabajadores no especializados del distrito correspondiente. Ningún trabajador desempleado, especializado o no, obtenía ayuda si no estaba dispuesto a aceptar trabajar en esas condiciones. En 1933, se modificó esa política en dos aspectos fundamentales: gran parte de las obras públicas que iban a iniciarse para disminuir el desempleo serían gestionadas de la misma manera que las obras productivas habituales, y, naturalmente, se pagarían en ellas los salarios normales; en cuanto a las obras destinadas en sentido estricto a dar trabajo a los desocupados, el salario sería igual al abonado en el mercado libre a los obreros no especializados del distrito. Hubo quien temió que acudiesen en masa trabajadores de la agricultura, cuyos salarios son inferiores a los de los obreros no especializados peor retribuidos de muchas regiones manufactureras. Hasta finales de 1934, sin embargo, no parece que se haya producido ese desplazamiento de trabajadores, y, en conjunto, la agricul-

tura no ha tenido graves problemas de mano de obra. La Comisión de Desempleo, que organiza las obras estatales para reducir el desempleo y supervisa las obras municipales de igual carácter que reciben subvenciones del Estado, tiene puesta naturalmente la atención en estos y otros problemas similares² y se esfuerza en disminuir el número de personas que trabajan en obras destinadas a reducir el desempleo cuando surgen peligros como los descritos. Aún es demasiado pronto para decir si el nuevo régimen ha causado algún inconveniente de importancia, pero frente a todo posible inconveniente habrá que tener en cuenta el beneficio que supone el que las obras para disminuir el desempleo ya no sean tan impopulares como antes.

El empleo creado directamente en estas obras públicas de vario tipo durante 1934 alcanzó proporciones gigantescas. En el segundo semestre del año, el número de personas empleadas en las nuevas obras públicas «ordinarias» —no en inversiones productivas normales en electrificación de vías férreas, etc., ni en obras para reducir el desempleo— y en actividades privadas de construcción subvencionadas oficialmente se estimó en treinta y cuatro mil, lo que es una proporción considerable de la disminución de setenta mil solicitantes de subsidio de desempleo que se produjo desde el segundo semestre de 1933 al mismo período de 1934. Casi con certeza, empero, algunas de esas treinta y cuatro mil personas no figuraban entre quienes recibían subsidio en 1933. Las obras para reducir el desempleo emplearon a casi cuarenta mil personas, cerca de la mitad de las que habían solicitado subsidio de desempleo. (Debe observarse que, en las estadísticas oficiales, quienes trabajan en las obras destinadas a reducir la desocupación figuran como desempleados.) Aparte de los desocupados que no se inscriben como desempleados, no había, pues, más de cuarenta mil personas sin trabajo de ningún tipo en el otoño de 1934, aunque a lo largo del invierno de 1933-1934 hubo un aumento estacional de veinte mil.

[...]

En la experiencia sueca no hay nada —ni respecto de la producción ni de los tipos de interés— que contradiga la opinión de que en países financieramente fuertes es oportuno y factible recurrir a grandes empréstitos en los períodos de depresión. La idea de que es preciso equilibrar el presupuesto cada año, pues de lo contrario se producirá inflación, es una de esas máximas populares que son ciertas en determinadas circunstancias, mas no en otras. El hecho de que hayan sido predicadas como un evangelio de aplicación general sin la menor reserva, en particular por banqueros, ha hecho mucho daño. Pues sucede que si se considera que una política económica no es juiciosa, su puesta en práctica no puede por menos que suscitar desconfianza y reacciones desfavorables. En Suecia, afortunadamente, las influencias de este tipo han sido muy ligeras y ya es hora de aprender de la experiencia reciente la lección de que una hacienda pública inteligente y sólida no exige equilibrar el presupuesto todos los años, sino sólo a lo largo de períodos de varios años que abarquen años de bonanza y años de recesión.

² Más adelante tratamos del caso del trabajo estacional en la agricultura y la silvicultura.

La política agraria y las buenas cosechas

[El autor dedica dos páginas a la mejora de la situación de la agricultura, cuyos factores principales fueron una sucesión de buenas cosechas y la regulación del mercado de la leche y la mantequilla. Además, la decisión del Estado de adquirir todos los veranos el trigo y el centeno de la cosecha del año anterior a un precio fijo incrementó los ingresos de los campesinos.]

Estas medidas, conjugadas con las consecuencias de cosechas desacombradamente abundantes de cereales panificables y de buenas cosechas en general en el otoño de 1932, 1933 y 1934, han producido el notable aumento de los ingresos de los campesinos antes mencionado. Ahora bien, un porcentaje muy elevado de esos ingresos extraordinarios se ha obtenido a expensas del consumidor, quien ha tenido que abonar precios más altos por la mantequilla y otros productos y quien, por consiguiente, es de suponer que ha gastado menos en otros productos. En qué medida ese cambio de orientación de la demanda contribuye a una recuperación económica general es un interrogante cuya respuesta dependerá de las circunstancias de cada coyuntura; un análisis más a fondo del asunto está fuera del alcance de este artículo. Señalaremos solamente que la transferencia de dinero de un sector de productores a otro puede impulsar un aumento del volumen total de adquisiciones a lo largo de cierto tiempo, si se cumplen dos condiciones: 1) si las personas que reciben el dinero transferido de ese modo dedican un porcentaje mayor de él al consumo en ese período, o si las personas que venden esos productos lo hacen; 2) si la mayor rentabilidad de la producción y el mayor crédito a disposición de los productores que reciben el dinero transferido impulsa un aumento de las inversiones superior a la disminución padecida por los otros productores. Habida cuenta de que los medios de vida de muchos campesinos suecos eran muy exiguos en 1932 y de que esa situación había perjudicado la atmósfera comercial y la cifra de negocios en los distritos rurales, no es improbable que el aumento de los precios de los productos agrícolas satisficiera en cierta medida esas condiciones.

Ahora bien, una parte considerable de los nuevos ingresos de los campesinos no procedía de un aumento de los precios pagados por el consumidor sueco, sino del aumento de la producción y el consumo de alimentos de origen animal en el país. Un tercio de esos nuevos ingresos se obtuvo a expensas de otros países disminuyendo las compras a ellos y aumentando las ventas que se les hicieron. En 1934, la disminución de las importaciones de cereales harineros, azúcar y maíz y el incremento del precio del tocino proporcionó a los campesinos suecos aproximadamente cuarenta millones de coronas más que en 1932. La disminución de las importaciones de salvado de avena y un ligero aumento del valor a la exportación de la mantequilla —la cantidad exportada pasó de dieciocho millones de kg en 1932 a veintitrés millones de kg en 1934—, más una exportación a precios de *dumping* de cereales para disminuir los excedentes almacenados, proporcionaron más de diez millones de coronas. En total, el aumento de los ingresos de los campesinos gracias a las modificaciones de las importaciones y las exportaciones de 1932 a 1934 aumentaron en

más de cincuenta millones de coronas. Por último, las compras semioficiales de trigo y centeno por treinta y cinco millones de coronas de dinero tomado a préstamo, del que sólo se recuperó una pequeña parte gracias a las exportaciones a precios de *dumping* y las ventas en el país para alimentación de ganado, produjeron el correspondiente incremento de los ingresos. El aumento total de los ingresos de los campesinos por los empréstitos y los cambios de las importaciones y las exportaciones, y no ocasionado por la venta a precios más elevados a otros sectores de la población, fue evidentemente considerable en 1934, muy claramente inferior a los aumentos de los ingresos a que dio lugar la reactivación de las industrias exportadoras.

[...]

La actividad reinversora

Al cabo de [...] unos años de depresión, el sentimiento de que la caída de los precios ha tocado fondo puede bastar para desencadenar la demanda de bienes de capital, hasta entonces latente, y se puede poner en marcha un vigoroso movimiento de recuperación, totalmente ajeno a los cambios favorables que puedan producirse en el extranjero o en la política económica interna.

La recuperación sueca no ha sido de esta clase. En 1930 y 1931, se mantuvo adecuadamente la actividad de inversión en herramientas y maquinaria, aunque a un nivel algo inferior al de los años de expansión. Suecia sólo experimentó doce meses de grave depresión en las industrias manufactureras y el comercio —desde abril de 1932, cuando quebró el grupo Kreuger, a la primavera del año siguiente— antes de que se iniciase la reactivación. En tan poco tiempo no se impuso la necesidad de amplias reinversiones. La situación financiera de la mayoría de las empresas industriales era sólida, por lo que la liquidación de las deudas no les obligó a limitar los gastos en bienes de capital.

Será evidente que no cabía esperar que el estímulo a la ampliación de la producción de esa necesidad de reinversiones acumulada, cuando reapareció el optimismo, surgiese con tanta rapidez o fuese tan fuerte como en algunos otros países que habían padecido una depresión más larga y grave. Los hechos dieron la razón a esta expectativa. El aumento considerable de las reinversiones se produjo mucho después que el cambio psicológico, que, a juzgar por la evolución de la bolsa, podemos situar en febrero de 1933. El índice de las cotizaciones de las empresas cayó en el segundo semestre de 1932 —había sido particularmente bajo inmediatamente después de la quiebra del grupo Kreuger— y hasta febrero de 1933, en que se situó en 78. Luego subió a 92 en mayo, permaneciendo constante hasta octubre, y el verdadero movimiento al alza no se inició hasta enero de 1934. Merece la pena señalar que no parece que el cambio psicológico de la primavera tuviese gran influencia en la actividad inversora. En 1933, por consiguiente, el movimiento de recuperación debe de haber sido impulsado esencialmente por los otros factores que hemos analizado: el aumento de las exportaciones, la reactivación del mercado interno gracias a la depreciación de la moneda y la mejora de la agricultura gracias a

las medidas adoptadas ante la crisis y a las buenas cosechas. La política financiera no influyó más en el movimiento que durante el año anterior, aunque siempre fue un factor favorable. Cabe denominar a estos tres factores fuerzas primarias de la recuperación, mientras que las reinversiones —desencadenadas por aquéllas, es decir, por la mejora a que habían dado lugar— fueron una tendencia secundaria que sólo adquirió vigor en 1934, año en que también se reforzaron esas tres fuerzas primarias, a las que debemos añadir ahora la política financiera.

La importancia relativa de estos factores puede calibrarse por las estimaciones cuantitativas anteriores de la magnitud de sus consecuencias directas en la renta, aunque también esclarecen el asunto las consideraciones siguientes. El aumento de las exportaciones en 1933 sólo pudo influir ligeramente en las industrias orientadas al mercado interno aquel año, y siempre hay un desfase temporal considerable hasta que tienen lugar las reacciones secundarias. De ahí que la recuperación de esas industrias en 1933 tenga que haberse debido esencialmente a los otros factores primarios, entre los cuales el principal tal vez sea la depreciación de la moneda. Empero, no estaría justificado afirmar que la evolución de los hechos en Suecia fue en lo fundamental «un renacimiento del aislamiento», ocasionado principalmente por el estímulo dado por la interrupción de las relaciones económicas internacionales. De hecho, en 1934 tanto el valor como el volumen de las importaciones —excluidas las materias primas— alcanzaron cifras superiores a las de 1932.

Como durante el período de recuperación no variaron apenas los salarios, no nos ha parecido necesario analizar ahora este aspecto de la política económica, pero acaso valga la pena mencionar que la gran estabilidad de la situación del mercado interno a lo largo de toda la depresión guardó alguna relación con la política salarial seguida. Las disminuciones de los salarios en 1931 y 1932 rebajaron los valores nominales en cerca del 5 por ciento. Como el costo de la vida descendió en un 10 por ciento, los salarios horarios reales aumentaron. Una vez aceptada la política de aumentar el nivel de precios al por mayor, había pasado claramente el momento de aplicar otra disminución salarial considerable, que hubiese suscitado la expectativa de precios inferiores en el futuro y habría disminuido la demanda de los consumidores. En la situación vigente en 1932 habría sido inútil esperar que un aumento de la demanda de inversiones siguiera a una disminución de los costos salariales. Fue una importante circunstancia el que las tendencias a la deflación, que duraron, aunque atenuadas, hasta la primavera de 1933, no obtuvieran el respaldo de amplias reducciones salariales. Fue quizá algo más que mera casualidad el que las industrias orientadas al mercado interno consiguieran mantener la producción relativamente bien en Suecia, en comparación, por ejemplo, con Finlandia, donde disminuyeron mucho los salarios.

Con estas breves observaciones no pretendemos indicar que la rigidez de las tasas salariales obre siempre en favor de la estabilidad económica. No es siempre así, ni mucho menos, pues las consecuencias de tal o cual política salarial dependen de la índole de la situación en que se apliquen. De un estudio

de la evolución económica de distintos países durante «la gran depresión» probablemente se desprenderá una perspectiva más relativista de las consecuencias de la política económica en la actividad comercial y en el nivel de vida.

Problemas actuales y futuros del mercado laboral

Si consideramos la evolución de la situación económica de Suecia en los dos años últimos, no podemos por menos que advertir que la recuperación ha sido notable. No ha ido acompañada, ni menos aún ha sido causada, por elementos de carácter inflacionista que pudieran hacer esperar una inversión repentina del movimiento. Antes bien, el ajuste recíproco de los precios de venta y los costos desde que la moneda abandonó el patrón oro se ha producido en igual medida gracias a disminuciones de costos que al aumento de los precios al por mayor. Pese a que éstos todavía son cerca de un 20 por ciento inferiores a su nivel anterior a la depresión, mientras que los salarios en términos monetarios han disminuido en menos del 50 por ciento de esa cifra, las mejoras técnicas y de organización han hecho posible que la mayoría de las industrias produjeran con beneficios.

Aunque el desempleo sigue siendo algo superior al de los años de prosperidad de antes de la depresión, la diferencia es menor que en la mayoría de los demás países. Un aumento de veinte mil a cincuenta mil desocupados no repercute gravemente en un país industrializado de más de seis millones de habitantes. La cantidad de recursos no utilizados no es, desde luego, de importancia tal que exija imponer restricciones considerables y generalizadas a su aprovechamiento en las circunstancias actuales, ni justifica, por ejemplo, una disminución obligatoria y permanente de la semana laboral.

Ahora bien, lo anterior no significa que no haya graves problemas de empleo y desempleo, sobre todo pensando en el futuro. Cualquier año puede darse una nueva depresión más o menos característica de las que entrañan los ciclos comerciales, y es sumamente importante que el Estado y los ayuntamientos se preparen por anticipado a esa eventualidad, a fin de estar preparados en su momento con una política económica apropiada, que tal vez tendrá que ser muy similar a la aplicada en los últimos años y cuyo principal defecto fue haberse iniciado con un par de años de retraso.

Acaso tenga igual importancia la cuestión del denominado desempleo «permanente» y la relación que guarda con la política social seguida para asistir a los desocupados. Como los problemas relacionados con ella son similares en muchísimos países, merece la pena que los analicemos brevemente.

Posibles peligros de la política sociolaboral

A finales de septiembre de 1934, antes de que se iniciase el desempleo estacional, se habían inscrito en la Comisión de Desempleo en solicitud de asistencia setenta y nueve mil personas, cuarenta mil de las cuales trabajaban en obras para reducir el desempleo. De las demás, había diez mil que percibían pres-

taciones en metálico y veinticinco mil se consideraba que precisaban ayuda. Parece seguro que un porcentaje considerable de esas setenta y nueve mil personas lo constituían trabajadores «propensos al desempleo». Así, la mano de obra empleada en las obras para disminuir el desempleo en determinadas ciudades estaba formada en gran medida por lo que cabría denominar trabajadores con características «de segunda calidad», a los que es plausible suponer que cada día les es más arduo encontrar trabajo.

Es, claro está, evidente que algunas personas siempre han estado por debajo del nivel profesional que se espera del trabajador normal y corriente, generalmente por carecer de la inteligencia, la energía o la salud necesarias. Parece cierto, con todo, que la norma corriente es cada vez más exigente. Conforme se usan más máquinas, a menudo complicadas, y a medida que aumenta el ritmo de la producción, se pide más a los trabajadores y un porcentaje cada vez mayor de ellos son incapaces de cumplir esas exigencias. Y esto no sucede únicamente en la industria manufacturera; en los últimos años, esta tendencia también ha ganado fuerza en la agricultura, donde antes se utilizaba mucha mano de obra de segunda calidad. La racionalización de las tareas agrícolas, es decir, el uso cada vez más difundido de máquinas, parece avanzar cada año más velozmente, con el consiguiente cambio de la demanda de mano de obra.

Otro factor que hace que el problema de la mano de obra de segunda calidad sea más grave que hace diez años es la organización más completa del mercado laboral. Si los trabajadores poco aptos deben recibir el mismo salario que los trabajadores corrientes, no obtendrán mucho trabajo, salvo en verdaderos períodos de bonanza. La organización del mercado laboral entraña cierta rigidez salarial y una diferenciación absoluta de las tasas salariales, lo que hace que sea más difícil adaptar las tasas correspondientes a los trabajadores «de segunda calidad» a su verdadera utilidad.

Antes de la depresión, los trabajadores de ese tipo conseguían colocarse de forma esporádica, pero no estaban bien pagados y los períodos intermitentes de desempleo con escasa o nula ayuda de la comunidad les hacían llevar una existencia precaria. Como, gracias a la política social de los últimos años, ahora es mucho más fácil obtener el subsidio de desempleo, se ha debilitado el estímulo necesario para buscar trabajo. El número de desempleados de este tipo tiende ineludiblemente al alza.

La plena utilización de esta fuerza de trabajo, tanto con miras a la aportación que puede hacer a la renta nacional como —aún más— a apartar a esas personas de la inactividad prolongada, es un grave problema, que es improbable que se resuelva si las instituciones oficiales no adoptan las medidas apropiadas. Las experiencias de empleo de minusválidos —por ejemplo, las efectuadas en las fábricas de la empresa Ford— han demostrado, sin embargo, que cabe hacer mucho para hallar posibilidades de empleo de una mano de obra que no alcanza la norma general de utilidad general, o que sólo es útil en determinadas condiciones. Al elaborar la futura política social habrá que tener debidamente en cuenta este problema.

La existencia de individuos renuentes al trabajo o que no están dispuestos a trabajar plantea un problema parecido. La posibilidad de obtener ayuda pública les facilita evidentemente el permanecer ociosos. Aunque las prestaciones en metálico que se abonan en Suecia son relativamente bajas — como máximo, tres coronas al día a un hombre casado, dos coronas a una persona soltera y 60 öre por cada hijo —, hay quien prefiere aceptarlas a trabajar. Para contrarrestar esas tendencias, algunos ayuntamientos exigen dos días de trabajo por semana a las personas que reciben asistencia. Si se niegan a trabajar, se les suprime todo subsidio de desempleo. Además, en la medida de lo posible, no se ofrece a los desocupados dinero, sino trabajo en obras para reducir el desempleo; y si lo rechazan, los organismos de desempleo interrumpen su asistencia. Algunas comisiones municipales de desempleo utilizan las obras subvencionadas para verificar el deseo de trabajar de todos los solicitantes de subsidio de desempleo; otras proporcionan trabajo a los que lo solicitan y prestaciones en metálico a los demás. Evidentemente, no es nada fácil comprobar el deseo de trabajar sin someter a grandes dificultades a los trabajadores desempleados corrientes.

El desempleo estacional es otro caso en el que, si no se toman precauciones especiales, la política social puede tender a causar desempleo o a prolongarlo. Las industrias suecas tienen un carácter estacional muy marcado, esencialmente por motivos climáticos. En la parte septentrional del país, los pequeños campesinos y los jornaleros agrícolas realizan las labores del campo durante el breve verano, mientras que en invierno trabajan en los bosques talando árboles y acarreando madera. El transporte por vía fluvial de la madera se efectúa mediado el verano. El régimen ocupacional normal consiste en pasar de uno a otro de esos trabajos a lo largo del año, a menudo con uno o dos meses de desempleo en primavera y otoño. Pese a la índole estacional de esos trabajos, los ingresos diarios que reportan no son superiores a los de otros empleos más regulares de los distritos rurales, sobre todo por la aguda competencia de la baratísima mano de obra de las industrias madereras finesa y rusa, por lo que el nivel de vida de estos trabajadores es relativamente bajo. Como cabía esperar, la posibilidad de obtener prestaciones en metálico disminuye el aliciente por hallar trabajo en la industria privada, y aún más lo hacen las obras para disminuir el desempleo, en las que pueden ganar tanto como en su trabajo habitual y que con frecuencia dan trabajo durante más tiempo y menos aleatorio.

La movilidad y la adaptación local de los trabajadores

En un país grande y escasamente poblado como Suecia, el problema de la movilidad geográfica de los trabajadores siempre ha sido importante, y ha llegado a serlo todavía más en el período actual de grandes cambios de la estructura de la economía mundial y de la industria sueca. En algunas partes del país, el empleo depende casi en su totalidad de las canteras, cuya producción parece haberse reducido permanentemente a una fracción de la anterior a la guerra. En algunas regiones del norte, el suministro de madera es tan reducido que la industria maderera local se verá muy reducida en el futuro. En estos y otros

casos similares, ¿cómo se va a trasladar a los trabajadores a otras partes del país y a emplearlos allí?

En el siglo XIX, la presión de la dureza de las condiciones de vida, y en ocasiones incluso del hambre, obligaba a la gente a emigrar, ora a otros distritos, ora —las más de las veces— a los Estados Unidos de América. Hoy en día, afortunadamente, la comunidad actúa prestando ayuda, pero a veces con el resultado no buscado de reducir la movilidad de la mano de obra, efecto que, en ocasiones, también produce la modalidad de protección local que practican muchos municipios y distritos, los cuales reservan los empleos en la medida de lo posible a sus residentes y ponen trabas a las personas procedentes de otros lugares; los propios sindicatos también procuran que sus afiliados desempleados tengan preferencia sobre los trabajadores no miembros procedentes de otros distritos.

Por esas circunstancias es importante que la comunidad haga todo lo que pueda por facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores, siempre que ello no ocasione ningún inconveniente grave. Entre las medidas generales al respecto cabe mencionar la mejora del régimen de intercambios de empleo y los subsidios oficiales para sufragar los gastos de viaje; en Suecia, se aplican en la actualidad ambos métodos. También es importante, claro está, que los sindicatos dirijan su atención a la cuestión de la movilidad. Pueden ser útiles asimismo medidas especiales para organizar la transferencia de mano de obra en casos concretos. En Suecia, a los desempleados de los distritos en que la desocupación es más alta se les proporciona trabajo en obras de alivio del desempleo de otras partes del país en donde la situación del mercado laboral libre es mejor; gracias a ello, al cabo de un tiempo algunos hallan un trabajo estable en el sector privado de la nueva zona. Otra medida ensayada a pequeña escala y con buenos resultados ha sido escoger a jóvenes de los distritos con exceso de población para cursos oficiales de capacitación, por ejemplo, en mecánica; una vez formados, empresas de todo el país solicitaron, casi ansiosamente, sus servicios.

Ni que decir tiene que una política de esta índole debe basarse en un estudio cuidadoso de las tendencias y pautas de la industria, basado en encuestas periódicas. En este terreno, empero, todavía queda mucho por hacer en Suecia. A partir de esas investigaciones también se puede abordar el problema desde la perspectiva opuesta: en lugar de transferir la mano de obra sobrante a otras regiones, pueden encontrarse nuevas industrias a las que resulte ventajoso establecerse en los distritos en que parece haber un excedente permanente de trabajadores. La depreciación de la moneda sueca ha permitido fabricar en el país muchos bienes que antes se importaban. Una comisión oficial estudia actualmente las posibilidades de implantar esas nuevas actividades.

Necesidad de la expansión

Aunque en la actualidad el desempleo no es un problema muy grave en Suecia, hay motivos para temer que en poco tiempo se vuelva agudísimo, ante el rápido aumento del número de personas en edad de trabajar —de 18 a 65 años—, que se puede calcular en casi ciento cincuenta mil hombres

y otras tantas mujeres en el decenio próximo. ¿Dónde van a encontrar empleo todas ellas?

Por lo menos está claro que no en la agricultura. Es más probable que las exportaciones suecas de productos alimenticios tropiecen con dificultades en los mercados extranjeros que no lo contrario, y hay escasas perspectivas de aumentar las ventas en el mercado interno. Lo más que cabe esperar es que el aumento general de la demanda sueca de productos alimenticios de origen animal se mantenga a la altura del rápido aumento de la producción por campesino. Si en el futuro sigue aumentando el nivel de vida como lo ha hecho hasta ahora, un porcentaje mayor de los recursos productivos del país se dedicará a producir bienes y servicios que satisfagan necesidades secundarias.

Evidentemente, es a las industrias manufactureras —incluido el sector de la construcción— y a los servicios adonde deberemos dirigirnos para la parte principal del necesario aumento del empleo. La opinión pública de Suecia se niega a asumir la perspectiva pesimista de que es imposible crear suficientes puestos de trabajo y de que la única solución es acortar la semana laboral. No hallamos en la historia nada que indique que —salvo durante depresiones particularmente graves— no se puede utilizar la capacidad de producción cada vez mayor de un país para satisfacer las múltiples necesidades apremiantes de una población que aún está lejos de un nivel de vida realmente digno. (Es cierto que, una vez alcanzado cierto nivel de vida, se puede preferir una jornada laboral más corta a un salario mayor, pero eso es otra cuestión.)

Por otra parte, la experiencia parece demostrar que durante los cien años últimos el progreso económico y la expansión a ritmo sostenido han guardado relación con un gran volumen de nuevas inversiones reales. [...] La situación actual parece indicar que la construcción a gran escala de viviendas será una forma natural de inversión en el decenio próximo y que, a su vez, podría estimular una expansión industrial general. A ello se añade el que en Suecia el nivel de la vivienda es inferior al de algunos países europeos del noroeste, pese a que el nivel de vida de éstos no es superior en otros aspectos. La tasa de nacimientos, que es baja y está en disminución, también exige medidas que contrarresten su descenso, y es posible que la existencia de mejores viviendas influya favorablemente a este respecto. En último lugar —pero no por orden de importancia—, el tipo de interés del 3 por ciento permite facilitar viviendas más baratas que hace unos años. Ahora bien, como no se tiene la certeza absoluta de que se produzca un aumento automático suficiente de la actividad de la construcción, se ha propuesto subvencionar la edificación de viviendas para atender las necesidades de las familias pobres que tienen más de dos hijos. Al parecer, cada día está más extendida en Suecia la convicción de que las medidas oficiales de estímulo a la construcción de viviendas son una forma natural de contribuir a la expansión económica general y un componente indispensable para resolver el problema del empleo.

El volumen de empleo dependerá también del nivel de remuneración que pidan los sindicatos. La expansión de la industria privada depende de que tenga la posibilidad de obtener unos beneficios satisfactorios. Una política sa-

larial que lo impidiera contrarrestaría, por consiguiente, las tendencias al crecimiento deseado en la industria manufacturera y por doquier. Los sindicatos y el Estado deben fijarse por meta una política general capaz de elevar el nivel de vida de todas las clases —o por lo menos de las no acomodadas—, para lo cual es preciso, primero, una expansión suficiente para evitar cualquier aumento del desempleo y, segundo, un incremento de los salarios —general, no sólo en algunas ocupaciones— compatible con el del empleo.

Abba P. Lerner

El artículo de Abba P. Lerner reproducido a continuación fue el primer trabajo teórico que simplificó e hizo inteligible para todos la teoría del empleo de Keynes¹. De hecho, el propio Keynes lo había leído y aprobado antes de su publicación. Natural de Rumania, Abba P. Lerner estudió en Cambridge y fue profesor de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, de la Universidad de California (Berkeley) y de varios otros centros universitarios. Su contribución propia fue también de gran influencia, no solo para la teoría económica socialista, de la que era partidario, sino también para la teoría del comercio y para la economía del bienestar, pues abordó temas tan diversos como la evolución de la fijación de los precios de mercado en una economía socialista descentralizada, la simetría de los impuestos sobre la exportación y la importación, la igualación del precio de los factores o el concepto de pleno empleo que él mismo acuñó (y se plasmó después en la tasa natural de desempleo, y posteriormente en la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación). Volviendo al artículo aquí presentado, en él Lerner permite comprender la sólida argumentación de Keynes, contraponiéndola a la ortodoxia de los economistas clásicos. Aclara por qué la reducción de los salarios nominales no será suficiente para alcanzar el pleno empleo (definido como la ausencia de desempleo forzoso): los costos bajarán pero la demanda bajará más, lo que tendrá por consecuencia anular todo aumento del empleo a menos que en el nuevo equilibrio la tasa de interés sea más baja. La idea novedosa y fundamental de Keynes se refiere a los factores determinantes de la inversión, de los que depende el nivel de empleo: es más eficaz actuar directamente que de forma indirecta sobre el tipo de interés y el consumo. «Quienes prefieren atenuar la crisis mediante la reducción de los salarios nominales en vez de proceder directamente a una reducción del tipo de interés y a cualquier otro medio de estimular la inversión de capitales o el aumento del consumo, adoptan la actitud del caminante que abandona el camino principal para meterse por una senda tortuosa y sombría, de mayor dificultad y menos segura [...]» Además de esta idea, Lerner define claramente en su artículo varios conceptos keynesianos fundamentales como la preferencia por la liquidez o el rendimiento límite del capital, y explica por qué la pretendida igualdad del ahorro individual y el

¹ Véase Tibor Scitovsky, autor de la reseña bibliográfica sobre Abba Ptachya Lerner en *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, obra dirigida por John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (Londres, Macmillan Press), 1987, vol. 3, pág. 168.

colectivo no es más que un sofisma. Entonces – como ahora – la cuestión más polémica y decisiva es si la causa primaria del desempleo estriba en la falta de flexibilidad laboral o en la insuficiencia de la demanda global. La respuesta que se dé a esta pregunta era y es fundamental para decidir cuál es el mejor remedio para el desempleo.

La teoría general del Sr. Keynes sobre el empleo, el interés y la moneda

A. P. LERNER

Extractos del artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 16 (1937), núm. 6, págs. 483-521 (diciembre).

El presente artículo tiene por objeto exponer en la forma más sencilla posible lo esencial de la tesis que el Sr. J. M. Keynes desarrolla en su libro sobre la «teoría general del empleo, del interés y de la moneda»; excepción hecha de algunos detalles de presentación, nada contiene, por tanto, que se me pueda atribuir original y personalmente. [...]

Keynes tiende decididamente a diferenciar su sistema de lo que él llama la economía «clásica», designando así a la doctrina ortodoxa que fue concebida casi íntegramente por Ricardo y desarrollada desde entonces por casi todos los economistas de renombre en Inglaterra y en otros países —doctrina que actualmente tiene su más completa expresión en las obras de Pigou. [...]

Keynes termina el prólogo de su libro con esta frase que me interesa hacer resaltar: «La dificultad no está en aceptar las ideas nuevas, sino en liberarse de las antiguas que han echado raíces en todos los rincones del espíritu de cuantos han sido formados como lo hemos sido la mayoría de nosotros».

* * *

Keynes se ocupa del problema del paro. La teoría clásica admite que, a falta de una intervención del Estado o de un freno cualquiera, en cuanto el paro se deja sentir se produce una disminución de los salarios.

Esto se deduce directamente de la propia definición del paro forzoso; en efecto, el trabajador que se ha quedado sin empleo y no trata de encontrar trabajo a un salario inferior al que antes ganaba no puede seguir siendo considerado como parado forzoso, por la misma razón que impide considerar como tal al obrero que se niega a trabajar en horas extraordinarias o en día festivo. El trabajador que se hallara en ese caso sería sencillamente un ciudadano que preferiría permanecer ocioso antes que aceptar la escala normal de salarios. Sería un desocupado voluntario, pero no un parado forzoso. Si deseara realmente trabajar, si se hallara verdaderamente en paro forzoso, se ofrecería a

trabajar por una retribución inferior, provocando así una reducción del nivel de los salarios. El paro forzoso es incompatible con un estado de equilibrio.

Siguiendo este razonamiento, se observará que la reducción de los salarios se ha de traducir en un aumento de los beneficios de la industria, lo que provocará, a su vez, un aumento de actividades con la consiguiente creación de nuevas ocasiones de empleo de mano de obra. Mientras subsiste el paro, los salarios bajan; mientras los salarios bajan, los beneficios crecen y aumenta el volumen de empleo, hasta que la industria absorbe toda la mano de obra disponible y, restablecido el equilibrio, desaparece el paro.

Por consiguiente el paro no puede persistir más que en caso de que el Estado, las organizaciones obreras o cualesquiera otras instituciones impidan a los desocupados ofrecer sus servicios por un salario inferior al tipo corriente y, por ende, obstaculicen la acción del mecanismo automático que restablece el equilibrio y asegura el empleo de todos los trabajadores. El remedio consiste pues en eliminar simplemente todo aquello que impida la elasticidad y el libre juego de ese mecanismo, dejando que el paro se reabsorba por sí mismo mediante la reducción de los salarios.

Keynes no acepta ni la definición ni el razonamiento. Lo mismo que los economistas clásicos, él no se ocupa más que de los parados *forzosos*; pero, para él, es parado *forzoso* todo aquel que está dispuesto a trabajar por un salario *real* inferior al salario real corriente, sin tener para nada en cuenta si acepta o no un salario *nominal* inferior. El obrero sin trabajo que no consiente en colocarse a un salario real inferior es un parado *voluntario* y su caso deja de interesar a Keynes. Hay millones de individuos que —según la definición de Keynes— deben ser considerados como parados forzosos, pero que quedan fuera de la definición clásica del paro y cuya situación ha dado origen a uno de los problemas sociales más graves de la época moderna. Estos parados se hallan dispuestos a trabajar por una remuneración inferior al salario real corriente —y aceptarían incluso el salario nominal corriente, aun cuando el coste de la vida hubiera de aumentar algo—, pero, a pesar de ello, no logran encontrar empleo. ¿Qué factores determinan, en una colectividad, el número de individuos que se encuentran en tal situación? O bien, inversamente, ¿qué factores determinan el número de los que encuentran ocupación? El libro de Keynes no se propone otro objeto que indicar el camino que conduce a la solución del problema así planteado.

La misma razón en que se fundan los economistas clásicos para negarse a considerar como verdaderos parados forzosos a dichos individuos sirve de «receta» para procurarles empleo: «que consientan en trabajar por un salario inferior y encontrarán ocupación». Keynes se eleva contra esta manera de enfocar el problema, por dos órdenes de motivos.

Su primera objeción se funda en la razón práctica de que es inútil dar consejos —por buenos que sean— cuando se sabe que no han de ser seguidos. Ya es hora de que los economistas que deseen asesorar eficazmente a los gobiernos se den cuenta de la inelasticidad de los salarios nominales, de la resistencia que, de hecho, han de poner siempre los trabajadores contra toda reducción de dichos salarios.

Pero la principal objeción de Keynes va contra la teoría —que él no acepta como tal— con que pretenden justificar sus consejos los economistas clásicos. La disminución de los salarios nominales no implica necesariamente un aumento cualquiera del volumen de mano de obra empleada. Una reducción general de los salarios producirá una reducción de los costes marginales y la competencia entre productores provocará una disminución del precio de los productos. El equilibrio sólo se alcanzará cuando los precios hayan bajado en la misma proporción que los salarios, y entonces ya no existirá ventaja alguna en ocupar a mayor número de obreros que antes. Los salarios *nominales* pueden ser fijados por los trabajadores mediante convenios con sus empleadores; pero, en cambio, no pueden reajustar ellos mismos sus salarios *reales*. Si pudieran reducir los trabajadores sus salarios reales, un número muy superior de ellos encontrarían trabajo; en realidad, lo único que pueden hacer es aceptar la disminución de sus salarios nominales hasta el nivel actual de los precios. Ahora bien, esta disminución tendría por único efecto el provocar una baja proporcional de los precios, de lo que se deduce que, en realidad, los trabajadores no poseen medio alguno de hacer variar sus salarios reales. He aquí por qué su paro es *forzoso*, incluso cuando se niegan a trabajar por un salario nominal inferior. Aunque no se negaran, su aceptación del salario inferior no produciría el resultado indicado —disminución de salarios *reales* y aumento del volumen de empleos—, sino que destruiría sencillamente una cierta estabilidad de los precios.

Ya casi nadie discute que una reducción de los salarios nominales, al disminuir los costes, puede traducirse en una baja de precios, pero está aún por demostrar por qué habrán de disminuir los precios *proporcionalmente* a la reducción sufrida por los salarios nominales, de forma que no se produzca *ninguna* disminución de los salarios reales y, por tanto, *ningún* aumento del volumen del empleo en la industria productora de artículos de consumo (el empleo en la industria productora de bienes de inversión depende de otros factores que luego se examinarán; pero, de momento, puede darse esto por sentado).

Si nos limitamos a observar el efecto que ha tenido la reducción de los salarios sobre los costes no podremos nunca determinar si la baja de los precios será proporcional o no. Es indispensable tener en cuenta los efectos de la reducción de salarios sobre la *demanda*: efectos directos o indirectos debidos a la modificación del volumen del empleo que pudiera resultar como primera repercusión de la reducción de los salarios. Hasta que no se haya podido precisar este punto no dispondremos de datos suficientes para determinar el resultado que ha de tener la reducción de los salarios.

[...]

En esencia, es así como Keynes ha llegado a la conclusión de que el volumen del empleo no variará a consecuencia de una reducción de los salarios nominales: estudiando las leyes de la demanda. Si al principio se produce un aumento del empleo (como los empleadores creen muchas veces que una reducción de salarios es un fenómeno favorable, es muy probable que tal sea el

primer efecto de una disminución de salarios), no por ello dejarán de ejercer las leyes de la demanda una influencia que se traducirá en pérdidas para los industriales y les obligará a reducir su personal hasta que se llegue a restablecer el nivel anterior del volumen del empleo. Análogamente, si la disminución de salarios produce como primer efecto una disminución del empleo, de ello resultará un aumento de beneficios que inducirá a los industriales a elevar el volumen del empleo a su nivel anterior.

¿A qué se deben las pérdidas que resultan para la industria productora de artículos de consumo del aumento del volumen del empleo? Este fenómeno tiene por causa la tendencia de los consumidores, cuando se aumentan sus ingresos, a no aumentar sus gastos sino en proporción *inferior* a aquella en que aumentaron su ingresos. De ello resulta que el industrial no obtiene, con el producto de la venta de los artículos de consumo fabricados en mayor cantidad, un aumento de ingresos suficiente para cubrir el aumento de gastos que su mayor producción le ha ocasionado. La pérdida así sufrida puede reducirse, pero no suprimirse por completo, almacenando las mercancías en exceso para su venta en momento más propicio. Pero, por este medio, aunque se contengan algo las pérdidas, siempre quedará el riesgo de la acumulación de stocks sobrantes. En ambos casos, pérdidas y stocks tienden igualmente a reducir el empleo y esta tendencia persistirá y se acentuará mientras el volumen del empleo se mantenga por encima del nivel de equilibrio. Todo este proceso se desarrolla en sentido inverso cuando la reducción de salarios tiene por efecto inicial una disminución del volumen del empleo.

Examinemos ahora cómo se desarrolla este proceso cuando intervienen otros factores, además de los salarios, en la determinación de los costes marginales. Esos otros factores están representados por las cantidades que paga el industrial por la utilización de los bienes e instrumentos necesarios a la producción, bienes e instrumentos que, por un corto período dado, pueden expresarse en una cantidad fija. Esto se debe a que tales bienes e instrumentos son arrendados o cedidos por cualquier suma que pueda obtenerse, disminuyendo el precio de su explotación en razón directa del nivel de los salarios hasta que todos los bienes e instrumentos de alguna utilidad han llegado a encontrar una utilización cualquiera.

Por consiguiente, si la mano de obra es barata, el industrial tenderá a emplear mayor cantidad de ésta que de esos otros factores de la producción, de lo que resultará un aumento del volumen del empleo y, quizás, una disminución del precio de explotación de aquellos otros factores. Pero, mientras este precio no disminuya en la misma proporción que los salarios, no podrán los costes y los precios de venta experimentar la misma disminución que los salarios, aunque su reducción siempre será mayor que la del precio de explotación de los demás factores de la producción. Los salarios reales habrán disminuido, así, mientras que la retribución real de los demás factores de la producción habrá aumentado. El número de trabajadores ocupados será mayor y el total de ingresos o ganancias reales más elevado, ya que el producto real de todo el proceso de fabricación ha de ser superior cuando, dada una misma canti-

dad de los demás factores de la producción, se emplea mayor número de trabajadores. La retribución real global de los bienes e instrumentos necesarios a la producción resultará también aumentada, puesto que la cantidad de ellos utilizada sigue invariable y el precio de su retribución real ha aumentado. El valor real global de los ingresos de los trabajadores será mayor o menor que al principio, según que el aumento del volumen del empleo sea proporcionalmente superior o inferior a la reducción de los salarios reales.

Mientras dure esta situación la disminución de los precios de venta no será tan grande como la reducción de los salarios, habiendo podido así reducir los trabajadores sus salarios reales, mediante la reducción de sus salarios nominales, y aumentar, por tanto, el volumen del empleo. Pero tal situación no puede durar, evidentemente; la tendencia, que implica en sí misma una reducción cada vez mayor de la retribución de los otros factores necesarios, además del trabajo, a la producción, conducirá forzosamente al restablecimiento del nivel anterior de los salarios reales y del empleo, lo que tendrá lugar en cuanto los costes y los precios de venta hayan descendido en la misma proporción que los salarios.

En una situación como la que acabamos de describir, el valor real de la totalidad de los ingresos es, en efecto, mayor que en la fase inicial de ese proceso, por ser mayor la cantidad de mano de obra ocupada en hacer funcionar el mismo equipo productivo y obtenerse, por tanto, una mayor producción. Los costes reales que han de pagar los industriales que producen artículos de consumo experimentan un aumento exactamente equivalente al aumento del valor real del total de ingresos (ya que los industriales han de pagar como costes lo que perciben como renta o ganancia los factores de la producción). Ahora bien, una parte de este aumento de ingresos será ahorrada, y resultará que el total de ventas de las industrias productoras de artículos de consumo aumentará (en su valor real) menos de lo que aumentaron sus gastos. Las pérdidas así sufridas les obligarán a retraerse en su producción y, como consecuencia, en su demanda de los bienes e instrumentos necesarios para ella. El proceso continuará así mientras los industriales empleen más trabajadores que los que ocupaban en el estado inicial de equilibrio, y mientras la retribución real de los factores de la producción, excluido el trabajo, se eleve por encima del nivel que tenía en la fase inicial. Ambos fenómenos desaparecen al mismo tiempo, pues la tendencia a reemplazar con mano de obra los otros factores de la producción —lo que hace aumentar al principio el volumen del empleo— cesa precisamente en cuanto el descenso de la retribución real de los demás factores de la producción ha alcanzado la misma proporción que el de los precios y los salarios. No se logra un nuevo equilibrio hasta que el volumen del empleo recupera su nivel inicial y la remuneración de los demás factores de la producción vuelve a descender a su nivel real anterior. Pero para ello será preciso que los precios de venta hayan disminuido en la misma proporción que los salarios; porque, si bajan en proporción menor, los géneros producidos tendrán que venderse más caros que antes, en comparación con la retribución de los bienes e instrumentos necesarios a la producción, persistiendo por tanto el desequilibrio que ha sido descrito.

Durante un período más largo, la cantidad disponible de esos bienes e instrumentos de la producción podrá ser aumentada o disminuida, aumentando o disminuyendo la parte de los diversos factores de la producción empleados para fabricar dichos bienes e instrumentos, de tal suerte que el razonamiento aquí expuesto, que reposa sobre la invariabilidad de la oferta de los mismos, perderá su valor; pero los industriales no sentirán ningún deseo de variar dicha cantidad puesto que los precios de tales bienes e instrumentos —determinados durante ese más largo período por su propio coste de producción— habrán variado exactamente en la misma proporción que los salarios. No existe, pues, razón alguna que pueda incitar a los industriales, en caso de disminuir los salarios, a desviarse en lo más mínimo del nivel inicial del empleo —a no ser por error accidental, pronto corregido.

No quiere esto decir que una reducción de los salarios nominales no pueda tener consecuencias indirectas, de todas clases, que, en último término, repercutan sobre el volumen del empleo. Una reducción tal influirá sobre la demanda de capitales, sobre el tipo de interés, sobre las previsiones de los industriales en cuanto a los precios futuros o, mejor dicho, en cuanto a la relación entre los precios futuros y los costes actuales, sobre la repartición de la riqueza y de los gastos. A su vez, todos estos factores ejercerán, en unión de otros, una influencia sobre la cantidad de mano de obra que los industriales considerarán conveniente ocupar; pero su acción se ejerce en direcciones diferentes y la influencia de algunos de ellos no se manifiesta hasta pasado bastante tiempo. No se puede, por tanto, anticipar nada sobre el efecto global que han de tener todos esos elementos sobre el volumen del empleo, como consecuencia de una reducción de salarios, mientras no se hayan dilucidado toda una serie de puntos relativos al aspecto y a la fuerza de dichos factores. Hasta que no dispongamos de esos datos, o bien habremos de admitir la hipótesis de que esos factores se neutralizan unos a otros y no actúan así sobre el empleo, o bien —para ceñirnos más a la realidad— tendremos que reconocer que, cuando los salarios nominales son sometidos a una reducción, depende de otros factores el que esta reducción ejerza una influencia sobre el volumen del empleo, como lo demuestra el hecho de que lo mismo puede resultar dilatado que contraído dicho volumen. La relación que guardan entre sí el nivel del empleo y el de los salarios nominales no puede someterse a una simple regla como la que conciben los economistas clásicos.

Entonces, si el nivel del empleo no resulta modificado directa y simplemente por las variaciones de los salarios nominales, ¿qué es lo que determina el volumen del empleo? Antes de contestar a esto, conviene examinar unas cuantas ecuaciones muy sencillas.

Los ingresos de la colectividad en su conjunto son ganados por los individuos que la componen produciendo, bien artículos destinados al consumo, ya otra clase de bienes, a los que se ha dado en llamar «bienes de inversión». Esto constituye nuestra primera ecuación: los ingresos totales de la colectividad (Y) se componen de lo que se gana produciendo bienes de consumo (C) y bienes de inversión (I), es decir: $Y = C + I$.

Ahora bien, C , que representa el total de ingresos ganados por los productores de bienes de consumo, tiene que representar asimismo el total gastado en la adquisición de bienes de consumo, ya que para la sociedad en su conjunto ingresos y gastos son en efecto la misma cantidad. (Análogamente, I expresa, a la vez, el total gastado y ganado en bienes de inversión.) El total global de lo que se ahorra durante un período dado (S) es el excedente del total global ganado en dicho período sobre el total global gastado en bienes de consumo. Esta definición casi universal del ahorro nos da la segunda ecuación: $S = Y - C$.

Comparando ambas ecuaciones, resulta que el ahorro ha de ser siempre igual al total de bienes de inversión: $S = I$.

Esta conclusión suele sorprender a muchas personas cuando les es presentada por vez primera, pues no existe evidentemente mecanismo alguno que, cuando un individuo ahorre una cantidad, obligue a otro a invertir exactamente la misma cantidad. Sin embargo, el mismo Sr. Keynes convencerá irrefutablemente de esta verdad a todo el que lea su «*Treatise on Money*» (tratado sobre la moneda), pues su argumentación reposa, de toda evidencia, en bases rigurosamente exactas, sin que haya en ello paradoja alguna.

Desde luego, todo individuo puede perfectamente acumular ahorros sin tener que efectuar por sí mismo inversiones más importantes. La igualdad $S = I$ no se aplica más que al *total global* de ahorros y de inversiones; ni debe, por ello, creerse que el de estas últimas haya de aumentar necesariamente cada vez que un individuo dedica una nueva suma a aumentar sus ahorros. Esto sólo podría suceder en el caso de que las sumas que un individuo retira de la circulación y ahorra no implicaran disminución alguna de las que pueden ahorrar los demás individuos y se tradujeran así en un aumento del ahorro global. Pero esta suposición no puede aceptarse desde el momento en que el que ahorra viene obligado a reducir lo que gasta en bienes de consumo en la misma proporción en que aumenta sus ahorros. Esta disminución de C (admitiendo que los demás individuos sigan dedicando en total la misma cantidad a adquirir bienes de consumo) provocará la disminución de Y (al disminuir los ingresos de los vendedores de bienes de consumo) y, por consiguiente, no ejercerá influencia alguna sobre el segundo término de la ecuación ($Y - C$) que, por definición, es S (ahorro global), permaneciendo así invariable. Como otros individuos han dejado de ahorrar la misma cantidad en la que el primero ha aumentado sus ahorros, el total global no ha variado y sigue siendo igual a I , que tampoco ha variado. Y, si no ha habido variación en I , no puede haberla en S .

Se puede suponer que, cuando un individuo determina la parte de sus ingresos que ha de gastar, le es también factible fijar la cantidad que se propone ahorrar, y, si tomamos el caso de un solo individuo dentro de una colectividad numerosa, podremos admitir esta suposición como exacta, ya que entonces se puede desdeñar el efecto que los gastos de un individuo en bienes de consumo puede producir sobre sus propios ingresos. Pero, si tomamos la colectividad en su conjunto, no podemos dejar de tener en cuenta las repercusiones que toda alteración de los gastos tiene sobre el total de los ingresos, pues, en otro caso,

llegaríamos a conclusiones erróneas, ya que ello significaría admitir estas dos suposiciones contradictorias: *a)* a todo aumento del ahorro corresponde una disminución del consumo; *b)* aunque los ahorros aumenten, la venta de bienes de consumo no disminuye. Por grande que sea el desprecio que se sienta por la lógica «burguesa», no creo que nadie aspire a obtener resultados sensatos razonando sobre premisas contradictorias.

[...] Es decir que tenemos que volver siempre a esta expresión aritmética, que no será quizás muy demostrativa, pero cuya exactitud es comprobada invariablemente; sólo nos parece extraña o dudosa por la costumbre que tenemos de no considerar el ahorro más que desde el punto de vista del individuo que, al cobrar su salario, sueldo o renta, se pregunta si economizará o no una parte de su dinero. Naturalmente, desde ese punto de vista no puede abarcarse el conjunto del proceso social. Pero nuestras dudas desaparecerían si pudiéramos darnos cuenta de que dicha proposición significa simplemente que el excedente de los ingresos totales sobre lo que se ha ganado produciendo bienes de consumo es igual a lo que se ha ganado de otra manera.

[...] En otros términos: cuando los individuos que integran la sociedad intentan ahorrar más dinero del que colocan en negocios o industrias, provocan una disminución del consumo, de las ganancias, del empleo, etc., pero nunca consiguen que el total de lo ahorrado sea superior al total de lo invertido.

[...] Si bien es verdad que no existe mecanismo alguno mediante el cual, cuando un individuo decide ahorrar una suma, se provoque simultáneamente la inversión de una cantidad equivalente —y esto es lo que hace sospechosa la ecuación, por el hábito inveterado que se tiene de considerar que las inversiones dependen de los ahorros—; es igualmente cierto que, por un verdadero efecto mecánico, las decisiones individuales sobre la cantidad que los particulares destinan a inversiones nivelan el volumen del ahorro con el de las inversiones, y en este sentido es exacta la igualdad $I = S$.

Conocida la cifra del gasto en bienes de consumo que corresponde a un determinado nivel de ingresos, podemos determinar el número de personas ocupadas en la producción de bienes de consumo —ya que ese número dependerá de las sumas gastadas para la producción de dichos bienes. Podemos asimismo conocer el número de personas ocupadas en la producción de bienes de inversión por el importe de lo gastado en estos bienes. Una simple adición de los resultados nos dará el volumen total de la mano de obra ocupada, volumen que resulta determinado por el total de sumas invertidas y por la propensión al ahorro (o su complemento: la propensión al consumo, que es la relación entre lo que se gana y lo que se consume). La propensión a consumir puede también variar por la acción de otros factores, tales como el interés o rédito que se paga por el dinero. Aunque estos factores pueden ser tenidos en cuenta sin que la teoría cambie en nada, pues son perfectamente integrables en ella, se puede admitir, como medio razonable de simplificación, que unas ligeras variaciones del tipo de interés influirán sobre los diversos individuos en sentidos opuestos, de tal suerte que se podrá desdeñar el efecto neto de este elemento.

Queda ahora por exponer qué factores determinan las variaciones del volumen de capital invertido. Es precisamente en el análisis de esta clase de fenómenos donde Keynes introduce algunas de las innovaciones más sutiles y más valiosas que su teoría contiene. El hecho de invertir capital implica la aplicación de factores de producción a la fabricación de bienes o instrumentos que son, a su vez, fuentes de producción. El valor de estos bienes depende, pues, de los servicios futuros que se espera han de rendir. Su productividad, o sea su «grado de rendimiento neto» (*rate of return over cost*, como lo denomina Irving Fisher), es la apreciación que debe hacerse de los servicios que se espera rindan esos bienes en lo por venir, con el fin de que haya igualdad entre la suma de los valores atribuidos a sus servicios futuros y su coste de producción. [...]

El rendimiento-límite (*marginal efficiency*) de uno de estos bienes productores, de cualquier especie que sea, corresponde al rendimiento neto de la unidad-límite de la misma clase de bienes afectada a un servicio en el que su empleo dé el máximo rendimiento. El rendimiento-límite del capital en general corresponde al más elevado de los rendimientos-límites de todos los bienes productores que todavía no han sido creados.

Debe hacerse notar que el rendimiento-límite de todo bien o instrumento productor se mide en la misma forma y con las mismas unidades que el tipo de interés del dinero, de manera que puede compararse con éste directamente. Se expresa, en efecto, por medio de un porcentaje anual determinado; pero no hay que confundir nunca uno con otro. El tipo de interés es el tanto por ciento que se paga por el privilegio de poder disponer de una cantidad de dinero recibida en préstamo; o bien, desde el punto de vista del que presta, es el tipo o la base de cálculo de la retribución que cobra por el servicio que ha proporcionado con la suma prestada.

Existe, no obstante, cierta relación entre el tipo de interés y el rendimiento-límite del capital en general. Presenta ventajas, en efecto, para los industriales obtener dinero a crédito para aplicarlo a aumentar el ritmo de la producción de bienes o instrumentos productores —que no es otro que el ritmo de las inversiones— mientras el tipo de interés se mantiene inferior al rendimiento-límite del capital. Pero, a medida que las inversiones de capital se intensifican, las mejores oportunidades de colocar dinero se van cubriendo y el rendimiento-límite del capital disminuye. Este fenómeno sigue dos procesos diferentes. A medida que aumenta el volumen del capital invertido (esto es, el conjunto de bienes e instrumentos de producción), disminuye el valor futuro de los servicios que los bienes e instrumentos de nueva creación podrán rendir, pues estas nuevas unidades habrán de competir con las ya existentes cuyo número crece sin cesar. Este proceso de disminución es lento, por ser reducida la proporción en que aumenta el capital invertido —es decir, la producción de dichos bienes e instrumentos en un corto espacio de tiempo— comparada con el stock que ya existe de tales bienes e instrumentos. En cambio, el otro proceso de disminución del rendimiento-límite del capital hace sentir sus efectos a más corto plazo. A medida que el ritmo de las inversiones se acelera, el coste marginal de la fabricación de bienes e instrumentos de producción aumenta,

y, al hacerse más caro, tiende inmediatamente a reducir el rendimiento-límite del capital, hasta que llega a nivelarlo con el tipo de interés. A cada tipo de interés corresponde, en efecto, una cierta actividad de las inversiones. Esta correlación entre el ritmo de las inversiones y el tipo de interés nos da la curva del rendimiento-límite del capital.

Esta curva del rendimiento-límite del capital es llamada, a veces, curva de «la demanda de ahorros», por considerarse que los fondos necesitados por los industriales para sus empresas proceden siempre de los ahorros de los particulares, cuya suma total disponible constituye «la oferta de ahorros». Esta manera de concebir no deja de tener su importancia, por cuanto viene a explicar las variaciones del volumen de las inversiones, del cual depende — como hemos visto — el volumen del empleo a cuyo estudio se consagra por entero el libro de Keynes.

Es evidente que el volumen de las inversiones a que proceden las empresas, en una situación determinada y dada la curva del rendimiento-límite del capital, dependerá del tipo de interés. La teoría de la determinación del tipo de interés constituye, por tanto, el nervio del problema.

Según la teoría clásica, el tipo de interés resulta determinado por las curvas de la oferta y de la demanda de ahorros. El interés es el precio de los ahorros, y el total de ahorros así como de inversiones que han sido realmente efectuados es indicado por el punto de intersección de las curvas de la oferta y de la demanda. Si la oferta de ahorros es mayor que el total de las inversiones operadas, el tipo de interés descenderá hasta que ahorros e inversiones se equilibren, y viceversa. Es decir que los ahorros y las inversiones son mantenidos en una situación de igualdad y de equilibrio recíproco por las variaciones del tipo de interés.

Este razonamiento no sólo es falso, sino que carece de todo sentido. Las ecuaciones [expuestas anteriormente] [...] muestran que el ahorro no puede nunca dejar de ser igual a las inversiones, cualquiera que sea el tipo de interés. Es, por tanto, un contrasentido el decir que el tipo de interés obliga a esos dos términos a recuperar la posición de igualdad y equilibrio. Pero, además, se puede mostrar la falsedad de esta afirmación de otra manera. Según el razonamiento clásico a que nos hemos referido, se supone que la curva de la oferta de ahorros es independiente de la curva de la demanda de ahorros (que corresponde a la curva del rendimiento-límite del capital). Quiere esto decir que, dado tal tipo de interés, el volumen de los ahorros es independiente del volumen de las inversiones, como asimismo de la abundancia o escasez de los ingresos de los particulares. Semejante proposición es de toda evidencia insostenible. En realidad, cuando el volumen de las inversiones se dilata, los ingresos crecen inmediatamente, de suerte que los ahorros aumentan exactamente en igual cantidad que ha aumentado el volumen de las inversiones. La curva de la oferta no se mantiene inmóvil. Sea cual fuere el punto que se elija de la curva de la demanda, se verá cómo se desplaza la de la oferta, hacia la derecha o hacia la izquierda, para venir a cortar la curva de la demanda en el punto elegido.

[...]

Seguimos sin explicarnos qué es lo que determina las variaciones del tipo de interés. Keynes va a darnos esta explicación sirviéndose para ello de las teorías insuficientes de los mismos mercantilistas, de las que deriva con gran acierto el desarrollo de una idea que ha estado relegada de la teoría económica durante todo un siglo. Esta idea no ha reaparecido sino hasta hace muy poco tiempo entre las teorías de la economía tradicional, y ha tenido que disimularse con el docto ropaje bajo el cual se la descubre en algunos escritos en los que se exponen conceptos de un esoterismo profundo, tales como el «tipo natural de interés» o la «moneda neutral».

El interés es lo que pagan los particulares por el derecho a disponer del dinero que se les presta; es el precio o la retribución que obtienen las personas que disponen de dinero en efectivo cuando lo prestan a otras personas en vez de conservarlo en su poder. No es el precio o premio pagado al ahorro, pues uno puede muy bien ahorrar sin tener que prestar a nadie el dinero ahorrado y sin recibir, por tanto, ningún precio o interés. Además, se pueden conceder préstamos con el dinero que se poseía ya con anterioridad, y entonces se percibe un interés sin haber ahorrado. Es decir que, en realidad, la demanda se aplica al dinero que *se posee* en efectivo, mientras que la oferta está constituida simplemente por la cantidad total de dinero existente. Keynes llama a la demanda «liquidity preference», o sea preferencia dada al dinero efectivo sobre toda otra forma de posesión de valores o de bienes. El punto de intersección de la curva de «liquidity preference» con la curva de la oferta de capitales (que es representada por una línea perpendicular cuando la cantidad de dinero es fija) nos da el tipo de interés, base de todo el sistema. Cuanto más elevado sea el tipo de interés, más caro resultará (mayor será la suma de los intereses dejados de ganar) el poseer y guardar el dinero en efectivo, y menos dispuestos estarán los particulares a conservar así sus caudales. Inversamente, si la cantidad de dinero disponible aumenta, el interés bajará hasta que los particulares estimen que deben retener en su poder el remanente de valores monetarios. Se verán incitados a ello por el mismo descenso del tipo o nivel del interés, y a medida que éste baje aumentará el caudal así atesorado, pues habrá muchas personas que prefieran las ventajas y el sentimiento de seguridad que confiere la posesión de dinero efectivo, y que pueden disfrutar a menor coste dado el menor interés pagado.

Nuestra conclusión será, por tanto, que se puede influir sobre el volumen del empleo mediante una política aplicada a determinar las necesarias variaciones del volumen de las inversiones. Para lograr este objetivo, se pueden seguir dos métodos: o disminuir el tipo de interés o aumentar las inversiones, destinando los poderes públicos los fondos necesarios. Pueden presentarse dificultades, debidas a la organización de la sociedad o a factores de orden psicológico, que se opongan a que sea reducido el tipo de interés todo lo que sería necesario para fomentar la inversión de capitales en cantidad suficiente para conseguir — dada la propensión existente al consumo — tal aumento del volumen del empleo que no quedara ningún obrero desocupado sin ser reintegrado a la actividad económica. A causa de estas dificultades, Keynes considera necesario

que se emprendan obras públicas, y prevé que será probablemente tanto más obligado recurrir a este medio cuanto mayor sea el desarrollo alcanzado por las riquezas y el equipo productivo de la colectividad. En efecto, este desarrollo dará lugar, por una parte, a que las masas activas de la sociedad, cuyos ingresos han aumentado al encontrar empleo toda la mano de obra disponible, ahorren en mayor escala, mientras que, por otra parte, la acumulación de capital invertido en bienes e instrumentos de producción hará bajar el rendimiento-límite del capital. El equilibrio en plena actividad (empleo total de la mano de obra disponible) no es posible, pues, sino a condición de reducir el tipo de interés por debajo de un nivel que sea aplicable en la práctica, a menos de producirse uno de estos dos fenómenos: *a)* que el Estado haga aumentar las inversiones produciendo él mismo bienes e instrumentos de producción cuyo rendimiento neto sea inferior al que corresponde al tipo de interés o que, por cualquier otra razón, no puedan ser producidos por la industria privada; *b)* que disminuya la propensión al ahorro —y, por tanto, aumente el consumo— mediante las mayores sumas destinadas por el Estado a los servicios sociales, por una redistribución de ingresos, de ricos a pobres, o por cualquier otro medio.

[...]

La conclusión de Keynes de que el volumen del empleo puede ser regulado actuando sobre el consumo y sobre las inversiones, mediante el tipo de interés o en otra forma, recuerda así, a primera vista, la fábula esópica del parto de los montes. Nadie ignoraba en verdad que el dinero barato favorece los negocios, como los favorece todo aumento neto de las inversiones o del consumo. Sin embargo, los pontífices de la ciencia económica han recomendado siempre —salvo raros y breves casos de abandono de la ciencia pura para caer momentáneamente en el vulgar sentido común— el más estricto ahorro. Su actitud ha perdido algo de rigor de algún tiempo a esta parte. No podría decir hasta qué punto este cambio se debe a las variaciones cíclicas de la opinión de los economistas, ni cuál ha sido la influencia de las ideas de Keynes y de las tesis paralelas que han desarrollado J. R. Hicks y los autores suecos. Pero no debemos olvidar que el profesor Robbins y el Sr. Keynes, en sendos discursos por la radio, aconsejaron al mundo, no hace mucho tiempo, el primero que ahorrara más y el segundo que gastara más. Y en Milán sigue todavía funcionando un Instituto Internacional para el Fomento del Ahorro. Habrá de transcurrir todavía mucho tiempo para que las gentes se convenzan de ese error de generalización —muy lógico y extendido, por lo demás— que consiste en creer que el ahorro, «puesto que enriquece al individuo, no puede dejar de ser provechoso para la colectividad». Keynes ha demostrado que si se analiza el problema más a fondo de lo que hasta el presente se ha hecho, se puede encontrar justificación a lo que el vulgo presiente a veces por intuición. Y ha demostrado, además, que cualquier otro remedio a que se recurra no producirá efecto alguno sino a *condición de* ejercer una acción indirecta sobre esos mismos factores determinantes. Así, cuando a una reducción de los salarios nominales haya seguido efectivamente un aumento del empleo, ello se deberá a haberse provocado indirectamente una disminución del tipo de

interés, y aquel aumento habrá de guardar proporción con esta disminución; la reducción de los salarios nominales no tiene otro efecto directo que la reducción de los precios y de los ingresos nominales, sin que logre modificar en nada la situación *real*. Al descender así los precios, el individuo se da cuenta de que necesita menos dinero para atender a sus necesidades, por lo que, si no ha variado la cantidad de moneda en circulación, la oferta de numerario superará a la demanda, y quienes posean dinero efectivo en exceso tratarán de prestar o de dedicar a la adquisición de otros bienes su remanente monetario, provocando un encarecimiento de esos otros bienes y una reducción del tipo de interés. La reducción del tipo de interés pondrá en movimiento el mecanismo que ha de aumentar el volumen de las inversiones, al mejorar su rendimiento y ejercer así mayor atracción sobre los capitales. Por consiguiente, los ingresos de la sociedad aumentarán según su grado de propensión al consumo, hasta que los ingresos y el volumen del empleo hayan alcanzado un nivel tal que incite a los particulares a hacer un ahorro suplementario igual al aumento de las inversiones. Resulta de lo que precede que las objeciones que puedan hacerse contra la reducción del tipo de interés, aduciendo los peligros que envuelve tal operación, se aplican en la misma proporción a la política preconizada por quienes pretenden aumentar el volumen del empleo bajando los salarios —es decir que si no se aplican a esta política no deben aplicarse a aquella operación—, ya que disminuyendo los salarios el efecto buscado no se consigue sino después de haber provocado indirectamente una reducción del tipo de interés. Es innegable que se corren ciertos riesgos al adoptar el método aquí propuesto; pero estos riesgos, cualesquiera que sean, son inseparables de todo método eficaz para aumentar el volumen del empleo. El tratar de evitar tales riesgos equivale a negarse un enfermo a ponerse en cura por temor a que, recobrada la salud, pueda caer de nuevo enfermo.

Quienes prefieren atenuar la crisis mediante la reducción de los salarios nominales, en vez de proceder directamente a una reducción del tipo de interés o a cualquier otro medio de estimular la inversión de capitales o el aumento del consumo, adoptan la actitud del caminante que abandona el camino principal para meterse por una senda tortuosa y sombría, de mayor dificultad y menos segura, por la única razón de que los peligros que quizás deba afrontar al llegar al punto de destino se le presentan con mayor claridad yendo por la vía normal.

Alva Myrdal

A principios del decenio de 1930 Suecia no solo destaca por su preclara política económica, sino también por su política de apoyo a la familia. Alva Myrdal, que obtendrá posteriormente el Premio Nobel de la Paz¹, fue una de las inspiradoras de la política demográfica de dicho país. En el artículo aquí reproducido explica las preocupaciones de Suecia y el carácter de la política recomendada y aplicada; entonces (como sucede ahora en muchos países) cundía la preocupación por la disminución y el envejecimiento progresivos de la población. Establecer una protección eficaz de la familia en una sociedad democrática constituía un reto. Teniendo en cuenta la carga económica que representa criar a los hijos, un aspecto fundamental de esta política fue transferir una parte de los gastos a la comunidad y procurar igualar el costo que supone mantener a los hijos para las familias de diferente condición. La autora examina varias cuestiones muy amplias de política social, entre ellas las razones en favor de otorgar prestaciones en especie o en efectivo, así como las subvenciones para vivienda y educación, el empleo de las mujeres casadas y las desigualdades entre las poblaciones rural y urbana. Es interesante señalar la relación explícita que establece entre la promoción de la natalidad y la oferta de garantías de oportunidades de trabajo remunerado para las mujeres casadas, entre otras cosas mediante medidas prácticas para armonizar las funciones que aspiran a desempeñar las mujeres en el plano familiar y en el profesional.

La división del trabajo entre hombres y mujeres y la igualdad en el empleo, consagrada en la cláusula laboral núm. 7 del Tratado de Versalles (véase el recuadro 1 en la introducción al presente número extraordinario, pág. 3), son cuestiones que han ocupado desde entonces un lugar importante tanto en el debate público como en las labores parlamentarias y en el ámbito de la investigación. La *Revista* ha contribuido a ello en gran medida.

¹ Después de dirigir durante varios años el Departamento de Ciencias Sociales de las Naciones Unidas y trabajar a continuación en el servicio diplomático de Suecia, Alva Myrdal fue elegida miembro del Parlamento sueco en 1962. Fue representante de su país en el Comité de Desarme de las Naciones Unidas (1962-1973) y, en su condición de Ministra de Desarme y Asuntos Eclesiásticos, desempeñó un importante papel en el movimiento internacional en pro de la paz. Obtuvo el Premio Albert Einstein de la Paz en 1980 y, junto con Alfonso García Robles, el Premio Nobel de la Paz en 1982.

Política demográfica y protección a la familia en Suecia

Alva MYRDAL

Extractos del artículo publicado en las ediciones inglesa y francesa, vol. 39 (1939), núm. 6 (junio), págs. 723-763. Traducción del original inglés.

Desde la guerra de 1914-1918, en Europa se han efectuado experimentos muy diversos de política demográfica. Los de la Unión Soviética y los países totalitarios han sido, con gran diferencia, los que más interés han despertado, pero, recientemente, Suecia se ha fijado la misión de formular una política demográfica democrática, no por mor de la competencia ideológica, sino porque en este período el problema demográfico adquirió proporciones calamitosas y los gobiernos de distinto signo le han hecho frente de maneras muy diferentes.

El simple hecho de que Suecia haya logrado enunciar una política demográfica democrática, igual que los Estados comunistas y fascistas, se ha considerado merecedor de atención, en particular si se tiene en cuenta que para ello fue menester apartarse totalmente de las opiniones tradicionales a propósito del tema, que, hasta el invierno de 1934, prevalecieron en Suecia, lo mismo que en otros muchos países. Desde los años ochenta del siglo pasado, en Suecia las opiniones sobre la población se han dividido en torno a dos grupos característicos: el de los conservadores y el de los reformistas. A los conservadores les interesaba tradicionalmente mantener o, mejor, aumentar la población, y el método principal con el que trataban de lograrlo era oponiéndose a que se difundiera la regulación de la natalidad; en la mayoría de los casos eran, además, enemigos de la franqueza en cuestiones sexuales. El otro grupo, el de los neomaltusianos, era reformista en lo tocante a la regulación privada de la familia mediante el control de la natalidad, y tenía una actitud negativa sobre la evolución demográfica general. A decir verdad, este grupo solía idealizar las consecuencias sociales y económicas del descenso de la población.

Puede decirse que el nuevo programa demográfico de Suecia es una síntesis constructiva de estos dos puntos de vista. Acepta sin ambages el neomaltusianismo, al aprobar la regulación racional de la natalidad, y, al mismo tiempo, suscribe el interés conservador por el crecimiento demográfico, aunque sólo con el fin de impedir la disminución constante de la población. No se trata de

ocultar a la gente cómo controlar la natalidad, ni de dejar que sean las clases más pobres las que soporten la carga principal de la regeneración, sino de aplicar medidas educativas y sociales que estimulen la paternidad y la maternidad voluntarias. El programa cobra así nueva y realista importancia al plantearse las medidas demográficas fundamentalmente desde la perspectiva de los intereses de las masas y con el afán de mejorar la calidad de la población facilitando mejores condiciones sociales a las familias con hijos.

El mandato y la labor de la Comisión de Población siguió estas líneas maestras. Fue instituida por el Gobierno en mayo de 1935, a petición del Parlamento, y formaban parte de ella representantes de distintos partidos políticos y expertos en economía, estadística, medicina y genética. Finalizó su labor a finales de 1938, tras publicar diecisiete informes que abarcaban prácticamente todas las ramas de la legislación social que afectan a la familia. [La autora participó de lleno en el quehacer de la Comisión de Población a que se refiere, pues fue miembro de uno de sus subcomités, además de secretaria principal de la Comisión Real sobre el Trabajo de la Mujer, que funcionó en colaboración con la primera. Remitimos a los lectores al artículo original para las referencias a los informes concretos de la Comisión de Población mencionados por la autora.] [...]

El problema de la disminución de la población

El nuevo problema planteado es claramente el de la disminución de la población. Tanto ha insistido la propaganda reciente del grupo neomaltusiano en los peligros de la «sobrepoblación», y tan habitual ha sido que los estadísticos y demógrafos adoptaran la costumbre de describir las consecuencias demográficas de la disminución de la fertilidad con los términos eufemísticos de una aproximación a la «estabilización», que han sido necesarios varios años de divulgación hasta hacer comprender al público en general que, hoy en día, la base demográfica de los países europeos no está aumentando, o ni siquiera manteniéndose constante, sino disminuyendo rápidamente. La atención prestada al aspecto cualitativo de la población también fue algo nuevo, por otorgar importancia preponderante, en lugar de al deterioro biológico, a las posibilidades, hasta entonces no exploradas, de elevar la calidad gracias a la mejora del entorno.

La tasa de natalidad de Suecia empezó a disminuir en el decenio de 1880 y su caída ha sido aún más visible desde 1910. Se sobrepasó el límite de renovación en 1925, año en que la tasa de reproducción neta fue inferior a 1 000. [...] [Las] cifras muestran una pérdida de cerca de una cuarta parte de la base demográfica en cada generación, ritmo de cambio que probablemente tendrá consecuencias tremendas en el conjunto de la estructura económica y social. [...]

Lo que preocupa actualmente no es la magnitud de la población sueca, sino el proceso de disminución ininterrumpido. Ha acabado por ser evidente incluso para quienes poseen escasos conocimientos técnicos de demografía que el problema no consiste —como se creyó durante la época neomaltusiana—

en alcanzar una situación estable a un nivel más o menos elevado, sino en una disminución acumulativa que se perpetúa, de manera que la población desaparece gradualmente.

Como la tasa actual de nacimientos de Suecia es inferior en un 40 por ciento a la necesaria para mantener la población constante, se ha juzgado inútil considerar conveniente o inconveniente cualquier magnitud estable. Si se pudiese alcanzar una población estable, hay motivos para suponer que Suecia podría ajustarse a distintas magnitudes demográficas. En un país en el que abundan los recursos naturales, no cabe considerar que el número de habitantes, dentro de ciertos límites, tenga consecuencias de importancia en el bienestar general ni en el nivel de vida. Así pues, no se ha calculado el tamaño óptimo, pues los factores esenciales de la población son su orientación y su ritmo de cambio, no su tamaño óptimo. [Véase el cuadro.] [...]

Este envejecimiento de la sociedad no puede por menos que tener consecuencias económicas, sociales y psicológicas considerables.

Ahora bien, aparte de los cambios de la estructura por edades, la disminución de la población tiene consecuencias que dificultan el progreso económico, el empleo y el bienestar general, a causa de las influencias en el volumen relativo y la orientación del consumo, la producción y especialmente las inversiones. Hay que subrayar una vez más que esos rasgos de una economía en fase de contracción no están relacionados esencialmente con el número de habitantes de un país, sino con su ritmo de cambio, es decir, no con una posible «subpoblación», sino con la dinámica de su disminución. En la teoría de la «población óptima» no hay lugar para esos efectos dinámicos y es, por lo tanto, en una sociedad industrial, una afirmación errónea acerca de los aspectos económicos del problema demográfico.

La política demográfica de Suecia tenía que fijarse una meta cuantitativa determinada por referencia a estas consideraciones de efectos como base racional, y teniendo debidamente en cuenta los valores sociales vigentes entre

Cuadro. Estructura por edades de la población sueca

Edades	Porcentajes reales		Porcentajes previstos	
	1910	1935	1985 Hipótesis I	1985 Hipótesis II
0-20	41	31	15	24
20-35	22	26	16	19
35-50	16	20	20	21
50-65	12	14	25	18
65 y más	9	9	24	18
	} 21		} 49	
	} 23		} 36	

[En la *Hipótesis I*, se extrapola la fertilidad conjugada de las mujeres casadas y no casadas, a partir de la evolución anterior; se supone que primero seguirá disminuyendo, aunque a un ritmo menor, y que luego se estabilizará en un nivel inferior. En la *Hipótesis II*, se supone que la fertilidad de las mujeres casadas permanece idéntica a la de 1933, pero que la de las mujeres no casadas disminuye a un ritmo uniforme hasta el 50 por ciento en 1956, y que la nupcialidad se estabiliza a partir de 1936 en un 150 por ciento del nivel anterior. En los dos casos se supone que la tasa de mortalidad de los distintos grupos de edad seguirá siendo la misma que la habida en 1933.]

los ciudadanos. Este ideal fue formulado como logro, en la medida de lo posible, del nivel de sustitución, y de aplazamiento, por lo menos, de la disminución rápida de la población. No se consideró conveniente, ni incluso posible, un aumento por encima del equilibrio de reproducción.

Requisitos para que la población se mantenga constante

Cuando se traduce esta meta abstracta en demandas reales en el terreno de la maternidad, de inmediato entran en conflicto con los intereses privados de los padres y madres concretos y los patrones familiares aceptados generalmente. Surge un dilema entre los intereses privados y los públicos al que hay que hacer frente; la estructura democrática de la sociedad sueca, sus inclinaciones racionalistas y la importancia que en ella tiene el debate libre impedirían cualquier intento de ocultar este conflicto.

El número de nacimientos al año hubiese tenido que aumentar de unos 90 000 a 120 000 para mantener la población constante a largo plazo, lo cual puede parecer una exigencia desmesurada para las familias, pues incluso ahora muchos niños nacen en hogares con ingresos insuficientes. Aún lo es más si se tiene en cuenta el hecho reconocido de que en el número actual comprende buen número de hijos no deseados, que no habrían nacido de haberse difundido democráticamente los métodos de control de la natalidad.

[...]

Otro factor que indica una disminución de la fertilidad mayor de la tenida en cuenta por las previsiones optimistas es la existencia permanente de diferencias muy grandes entre regiones y sectores sociales. [...]

Todas estas circunstancias sumadas demuestran que será difícil garantizar el impulso demográfico para las generaciones futuras cuando sea algo habitual planear racionalmente las familias.

En teoría es posible calcular el número de hijos necesario para que haya una población constante según los distintos tamaños de familias, y así poder facilitar una norma con la que cotejar la proporción de cada familia en la reproducción de los habitantes de un país. Cuando la distribución necesaria de hijos entre los matrimonios no se toma simplemente como un promedio indiscriminado aplicable a todos los matrimonios, sino que tiene en cuenta los distintos grados de esterilidad de cierto número de ellos, se plantea uno de los problemas más interesantes del análisis demográfico constructivo.

Un estudio de esa índole fue efectuado con los auspicios de la Comisión de Población. La distribución de las familias por tamaños en las primeras fases de la regulación familiar ha arrojado una imagen bien conocida en la que las familias numerosas y los hogares de renta modesta suman un porcentaje desmesuradamente grande de la reproducción total. A partir de este momento de transición es posible compilar algunas estadísticas ilustrativas. Un cálculo porcentual de la distribución real de las familias por su magnitud en 1930, con-

tando todos los casos en los que la esposa vivía y el matrimonio había concluido la fase de procreación (al llegar la esposa a una edad de 45 a 50 años), muestra los indicios de esta época acabada de patrones familiares cambiantes. Más del 50 por ciento de esas familias no tenían hijos o no tenían más de dos hijos, pero casi el 15 por ciento tenían siete o más hijos.

[...]

Tamaño de las familias y nivel de vida

Este ideal de obtener más familias de tamaño medio era, empero, un desafío a una democracia en la que el control de la natalidad tenía que darse por descontado y no se podía fomentar la crianza de hijos en niveles de higiene y cultura indeseablemente bajos.

Se efectuaron estudios acerca de las relaciones entre el tamaño de las familias y el nivel de vida. La cuestión más esencial no era el nivel de vida «general» de distintos grupos profesionales y de ingresos —abstracción esta que a menudo ha fosilizado los debates en los últimos años—, sino el nivel de vida en función del tipo de familia y de sus ingresos. Expuesto de manera más concreta, el problema era el siguiente: ¿cuánto cuesta mantener el nivel aumentado o, mejor dicho, disminuido cada vez que nace un nuevo hijo? Este interrogante no corresponde sólo a la motivación económica para limitar el tamaño de la familia, sino que además pone de manifiesto que las clases sociales más numerosas no pueden criar un número «normal y deseable» de hijos porque no pueden garantizarles la salud y el bienestar.

Tal vez antes se supiera de forma vaga, pero rara vez ha quedado tan patente como en los nuevos estudios sobre el nivel de vida en Suecia —en los que los datos se analizan de forma que se averigüen los cambios de presupuesto que acarrearán los cambios en la familia—, que en una sociedad industrial los hijos suelen ser la causa principal de la pobreza de determinadas familias, en lugar de una baza económica como en la antigua economía agraria. El resultado es catastrófico, tanto por lo que se refiere al número de nacimientos como al bienestar de los nacidos. Si se elevan los niveles generales de higiene y cultura, aumenta también el costo diferencial de los hijos y se refuerza la incitación económica a limitar el tamaño de las familias.

Aparece así una de las paradojas más interesantes y explosivas de los sistemas modernos de economía industrial. Las edades no productivas no figuran en conjunto en el sistema de mantenimiento humano basado en la remuneración capitalista conforme a la producción. El período improductivo al final de la vida ha empezado, en la mayoría de los países industriales, a ser cubierto con mecanismos económicos especiales, pero los hijos ocupan el abismo, vacío y cada vez mayor, existente entre los ingresos de los miembros de la familia que son productores y las necesidades cada vez mayores de la familia conforme aumenta de tamaño.

[...]

Principios fundamentales de la política demográfica

Resultó, así pues, evidente que, para que siguieran naciendo hijos, en un país camino de la equiparación democrática, había que efectuar algunas modificaciones en el sistema social y las prestaciones sociales. Esos cambios deben tener por finalidad adscribir a los hijos un porcentaje mayor de los recursos del país. Parte de la carga económica de la crianza de los hijos tiene que dejar de ser responsabilidad de la familia y pasar a serlo de la comunidad.

A continuación resumiremos brevemente los principios esenciales del programa de política demográfica democrática de Suecia. Podemos condensarlos en tres afirmaciones que agrupan varios postulados que en otros países suelen considerarse divergentes o alternativos:

1) Hay que conjugar la libertad individual con el interés público. Todas las familias deben poder decidir tener hijos voluntariamente, gracias a una difusión generalizada de informaciones sobre regulación de la natalidad. El país sólo debe desear los hijos que los padres quieran tener, pero hay que utilizar los recursos de la comunidad para remodelar las condiciones sociales a fin de que se desee tener más hijos.

2) Hay que armonizar los objetivos cualitativos y cuantitativos de la política demográfica. La meta cuantitativa de una población constante a largo plazo únicamente deberá perseguirse con medidas que mejoren simultáneamente la salud y el bienestar de los hijos y, por consiguiente, la calidad de la siguiente generación. Estas premisas requieren como regla general repudiar las recompensas en metálico a los padres y la concesión directa, en cambio, de bienes y servicios en especie a los hijos, aunque, como se expondrá más adelante, este principio podrá ser adaptado a las circunstancias. Si surgiese una oposición entre las consecuencias cuantitativas y las cualitativas, habrá que preferir las segundas. No se deberá buscar nunca la cantidad a expensas de la calidad, pero sí se podrá alcanzar la calidad y el bienestar sacrificando, si es preciso, las metas cuantitativas.

3) Hay que coordinar las influencias pedagógicas con las reformas económicas. Se debe suscitar una actitud más positiva hacia los valores de la familia y una mayor capacidad de afrontar las relaciones familiares mediante la propaganda pedagógica, utilizando la red de escuelas públicas y la educación de adultos voluntaria. Además, hay que aplicar reformas sociales que entrañen una redistribución de los ingresos en favor de las familias con hijos. Toda propaganda dirigida a las masas que no se apoye en una reforma económica será inútil y socialmente errónea. En cuanto a la reforma económica, no será factible políticamente en una democracia si no se modifican los valores y las actitudes por medio de la instrucción, pues el electorado está formado en su mayoría por ciudadanos sin hijos y la suerte de todo el programa económico depende, pues, de los votos de quienes no tienen nada que ganar personalmente con su aplicación.

[...]

Medidas educativas

La educación acerca de la vida familiar y la paternidad y la maternidad responsables exige atención en distintos aspectos. Es en parte general, dirigida a todo el mundo y consistente en una preparación pedagógica que ayuda a moldear las actitudes, y en parte personal, orientada a educar acerca de la planificación familiar en cada caso concreto. La primera fase se llevará a cabo en la enseñanza pública de niños y adultos; la segunda, esencialmente a través de consultas personales.

[En este epígrafe, la autora expone dos medidas pedagógicas útiles: la primera consistía en ampliar el plan de estudios a fin de que en las escuelas se enseñase higiene sexual y se diesen informaciones sobre la planificación familiar y las técnicas de contracepción. Esta recomendación tenía el apoyo decidido de tres grandes asociaciones de amas de casa, asalariadas y profesoras. La segunda medida era la consulta personal sobre regulación de la natalidad con médicos, enfermeras y parteras. Los dispensarios dedicados a esas consultas habrían de funcionar únicamente en las grandes ciudades, pues a los habitantes de los núcleos urbanos más pequeños y de los pueblos les daría vergüenza acudir a ellos. No se propuso «restringir la posibilidad [de obtener asesoramiento] a las personas casadas».]

Reforma de la legislación sobre cuestiones sexuales

[En este epígrafe, la autora analiza las recomendaciones de la Comisión respecto a los anticonceptivos, el aborto y la esterilización.]

Equiparación de los ingresos

El principio fundamental de la Comisión de Población sueca ha sido la distribución equitativa del coste de la crianza de los hijos. Quienes no tienen hijos no deben poder evitar contribuir a la obligada inversión en la generación futura. En esta exigencia de largo alcance —junto a una legislación humana sobre cuestiones sexuales y una instrucción más práctica con miras a la vida de familia— se basa justamente el actual programa demográfico. La Comisión no estuvo a favor, empero, de la equiparación mediante una transferencia directa de dinero a las familias grandes, prefiriendo las prestaciones en especie para el consumo de los hijos.

Esta asistencia a los hijos en especie en lugar de en metálico no ha sido copiada de modalidades antiguas de caridad y socorro personal, sino que sigue el patrón de una economía en cooperación en la que la comunidad mantiene grandes planes de suministro gratuito de bienes y servicios a los menores en aras de una organización racional de la conveniencia y de la equidad social. Probablemente el mejor ejemplo de esos planes de actividades públicas existentes es el de los sistemas escolares públicos.

Hay varios motivos para adoptar este principio. En primer lugar, si la asistencia se presta en especie, hay más garantías de que sus beneficios recaigan realmente en los menores en lugar de ser subsumidos en el presupuesto familiar general. Para mejorar el nivel de alojamiento de una familia que aumenta, es preferible suministrarle una vivienda más grande por un alquiler menor, en lugar de abonar la correspondiente cantidad en metálico a los padres y confiar en su buena voluntad y capacidad de encontrar esa vivienda mayor en el mercado libre. De esa manera, se alcanzará con más eficacia la mejora del entorno, esencial desde la perspectiva de la calidad de la población.

En segundo lugar, el logro de beneficios económicos directos requiere una administración pública a gran escala de determinados tipos de consumo. Los planes de viviendas públicas familiares, con sus necesidades específicas de dispositivos, se pueden llevar a cabo por un costo inferior a la construcción de viviendas privadas similares y, además, se pueden planear de manera que se ajusten a los planes de obras públicas y de esa manera liberar fuerzas que contrarresten el ciclo comercial en los momentos adecuados. En tercer lugar, la asistencia en especie puede ejercer una influencia pedagógica considerable, por lo general en favor de hábitos de consumo más racionales. Los planes de viviendas públicas suscitan una demanda de condiciones dignas de alojamiento en general. Únicamente si ofrecen viviendas dignas a quienes no pueden pagarlas por sí solos, las autoridades podrán emitir reglamentos que fijen unas normas mínimas de calidad y dimensiones de las mismas para toda la población. Por último, asignar en el presupuesto nacional pensiones en metálico suficientes a todos los menores requeriría una cantidad tal que sería prácticamente prohibitivo. Una pensión individual reducidísima (por ejemplo, 15 coronas al mes) consumiría en breve la cuarta parte del presupuesto general del país.

Por estos motivos, la Comisión de Población adoptó una actitud contraria a los planes generales de prestaciones familiares sufragados por el Estado por los que con frecuencia se aboga en los debates teóricos y que sólo se aplican, en escasa medida, en determinados países. Su actitud no era, con todo, inflexible, pues juzgó que, cuando por motivos prácticos conviniera su implantación —por ejemplo, como sucede a menudo respecto de los gastos que acarrea un nacimiento—, cabría arbitrar prestaciones en metálico. Asimismo se hizo una salvedad respecto de otra cuestión de importancia: la equiparación monetaria indirecta que se alcanzaría mediante una imposición fiscal diferenciada.

En uno de sus primeros informes, la Comisión propuso un método de nivelación considerable mediante el régimen de desgravaciones de los impuestos locales y estatales sobre las rentas del trabajo y el patrimonio: disminuir la desgravación correspondiente a las personas solteras, aumentar la correspondiente a la esposa y los dos primeros hijos al mismo nivel que la de los solteros y duplicar la correspondiente a más hijos. Además se propuso elevar el límite de edad de la desgravación fiscal por los hijos de 16 a 18 años.

[...]

Prestaciones por maternidad

[La autora expone a grandes rasgos otras prestaciones recomendadas por la Comisión en lo tocante a la asistencia en el parto, los centros de salud maternoinfantil, los bonos y la asistencia por maternidad.]

Esta asistencia a la maternidad ha resultado ser una institución social particularmente interesante, no sólo porque no hay nada igual en otros países capitalistas, sino además porque ha puesto de manifiesto que existe una pobreza apagada, callada y rara vez reconocida en amplios sectores de la población, muy por encima del estrato al que corresponde la asistencia a los menesterosos. En ese grupo, cualquier gasto imprevisto puede bastar para desbaratar la frágil economía de la familia y a menudo la llegada de los hijos tiene esas consecuencias. Tal vez hasta que no se implantó la asistencia a la maternidad no se advirtió el hecho trágico de que los hijos son muchas veces la causa principal de la pobreza.

[En el artículo original figuran a continuación epígrafes dedicados a «La seguridad económica de los huérfanos» (las pensiones de los hijos, las pensiones alimenticias y las prestaciones sociales), «Los planes de viviendas para familias con hijos», «La nutrición», «La supervisión de la salud y la reducción de los costos médicos de los menores», «La educación» y «Los establecimientos e instalaciones recreativas preescolares».]

Empleo de las mujeres casadas

En este contexto general, debemos mencionar que el afán que existe actualmente en Suecia por reforzar la familia como institución y conceder mayores prestaciones sociales a los menores no ha dado lugar a una actitud restrictiva hacia la actividad laboral fuera del hogar de las mujeres casadas, sino que ha tenido un efecto claramente opuesto. A menos que las mujeres tengan posibilidades de desempeñar un trabajo asalariado después de contraer matrimonio y, por lo tanto, puedan elegir libremente hacerlo o no, habrá con seguridad menos matrimonios y asimismo menos hijos. Varios informes de la Comisión de Población y el informe del Comité sobre el Trabajo de la Mujer no sólo han subrayado la necesidad de ajustar las actitudes y opiniones a las nuevas condiciones sociales y a la nueva estructura familiar, sino que además han propuesto medidas prácticas para restablecer una mayor armonía entre la actividad productiva de las mujeres y su función de madres.

En los cuatro años últimos, la opinión pública ha evolucionado en gran medida hacia un entendimiento más liberal de los cambios de la situación de las mujeres casadas en el mundo actual.

Adaptación de las reformas a la ciudad y el campo

Teniendo debidamente en cuenta las vastas diferencias que según las regiones presentan las condiciones de vida familiar, se ha elaborado todo el pro-

grama de seguridad de la familia modificándolo según se fuese a aplicar a las ciudades o al campo.

La Comisión de Población desplegó repetidos esfuerzos para aclarar esas desigualdades y, en la medida de lo posible, alcanzar un equilibrio gracias a la concepción de distintas modalidades de asistencia. Así, por ejemplo, por lo que respecta a la atención en el parto, se han tenido presentes las distintas situaciones reinantes en los distritos rurales y urbanos. La Comisión se esforzó en crear posibilidades de que las mujeres del campo recibiesen atención médica en hospitales, con las correspondientes ventajas en caso de parto difícil y de necesitarse anestésico. La Comisión hizo además más factibles los planes de pequeños paritorios en distritos rurales, y alentó la creación de salas de partos en domicilios de matronas y de residencias en las que pueden aguardar hasta el parto las embarazadas que viven en lugares alejados.

Se aplicó una orientación similar a las propuestas relativas a la nutrición, en las que, en el reparto de las subvenciones estatales, se dio preferencia clara a los distritos rurales, en los que los niños deben recorrer mayores distancias para acudir a la escuela. En cuanto a la atención preescolar, ámbito en el que distintas instituciones ayudan considerablemente a las amas de casa de las ciudades, la Comisión se esforzó también en hallar la manera de que se atendieran las correspondientes necesidades de los distritos rurales: «jardines de la infancia veraniegos» para esos distritos, guarderías diurnas anexas a centros de educación de adultos y escuelas femeninas, etc. También se procuró que las madres de familia del campo sobrecargadas de trabajo pudieran descansar durante cierto tiempo gracias a la denominada «ayuda en el hogar» de una persona que las sustituyera.

En un informe especial de la Comisión de Población se intentó analizar del problema de la urbanización. Se estableció una diferencia clara entre el abandono de las ocupaciones agrícolas, que se consideró una necesidad económica, y el fenómeno indeseable del éxodo general del campo a las ciudades.

Conclusión

Reflexionando acerca de la estructura diversificada de estas reformas, hay que evaluar sus principios y su práctica, que, desafortunadamente, no coinciden. Los principios requieren un cambio revolucionario respecto del cual hay que reconocer que la práctica se ha quedado atrás. El principio rector esencial fue la equiparación del consumo, objetivo que podría ayudar a alcanzar una nivelación general de los ingresos, aunque tal vez no bastara, pues seguiría habiendo desigualdades entre familias de distintos tamaños. Una vez reconocido este hecho, había que buscar nada menos que una nueva base de mantenimiento de las familias y, habiéndose rechazado la redistribución de ayudas en dinero, surgió una demanda de consumo «socializado», o, mejor dicho, «democratizado», por parte de los niños, de bienes y servicios esenciales, administrados por la comunidad de forma cooperativa. La extensión de todas estas medidas favorables a los niños de todas las clases sociales debe ser un elemento vital de esta

nueva política de apoyo a la infancia; se debe aliviar a las familias de la clase media del costo de los hijos tanto como a los hogares de la clase trabajadora. No se debe permitir el menor enmarañamiento de la política demográfica con la asistencia pública a los menesterosos. Sobre quienes necesitan el auxilio de la comunidad para seguir existiendo no debe recaer ningún estigma social. Hay que reconocer, empero, que las modificaciones introducidas por el Parlamento han acarreado casi siempre restricciones, motivadas en algunos casos por la necesidad de implantar gradualmente las medidas y, en otros, porque el argumento demográfico no ha tenido fuerza bastante para quebrar las limitaciones que impone la concepción clásica de la asistencia pública a los menesterosos.

Como todas estas medidas no se han aplicado hasta hace poco tiempo, todavía no podemos juzgar sus efectos y no trataremos, pues, de prever su eficacia. Será particularmente difícil calibrar sus resultados respecto del objetivo de contener el rápido descenso de la tasa de natalidad, pues durante cierto tiempo marcharán en direcciones opuestas. A largo plazo, se pretende que estas reformas sociales disminuyan los motivos económicos y de prudencia que reducen al máximo las familias. Ahora bien, en un futuro inmediato, se llegará a nuevos sectores sociales y regionales mediante la despenalización de la propaganda en favor de la regulación de la natalidad y habrá que pasar por esa fase antes de que en todos los sectores sociales se considere algo natural la paternidad y la maternidad voluntarias. Sólo entonces se podrá implantar un régimen racional de respaldo a la familia en todo el país. En el decenio próximo, como en los últimos años, será sumamente probable que las reformas, su planeamiento y el debate en torno a ellas induzcan a algunas capas sociales a tener más hijos; otras capas actuarán, con razón, en sentido opuesto. La mera observación de los movimientos de las curvas de fertilidad no permitirá jamás interpretar las consecuencias totales, porque las reformas tomarán dos direcciones opuestas y, en términos más generales, porque habría que efectuar una comparación con la evolución puramente imaginaria que se hubiera producido de no haberse aplicado la política en pro de la seguridad de las familias.

Ahora bien, disminuirá sin duda considerablemente el número de hijos no deseados o cuyo nacimiento no sea de desear y mejorará la calidad de vida de la siguiente generación. Los gastos que las reformas acarrearán se justifican en último análisis por lo siguiente: no se derrocha nada; la estructura de las reformas exige que los costos se transfieran en gran medida de un estrato social a otro; aumenta la parte de la riqueza del país que corresponde a los hijos y se mejoran la salud y las condiciones de vida de quienes más lo necesitan.

También se han sentado las bases del programa demográfico mucho más radical que sin duda habrá que aplicar algún día, cuando todas las consecuencias aplazadas de la disminución de la fertilidad en la población y los efectos económicos y sociales sean patentes, para evitar que el pánico anule la prudencia y la libertad personal.

Michal Kalecki

Michal Kalecki es un economista polaco cuya contribución a la macroeconomía ha tenido una gran influencia en los economistas de inspiración keynesiana. Tras terminar sus estudios de ingeniería civil en las escuelas politécnicas de Varsovia y Gdansk, comenzó su carrera en el Instituto de Investigación de los Ciclos Empresariales de Varsovia, del cual pasó al Instituto de Estadística de Oxford. Después de trabajar durante un año en la OIT (1945), se incorporó a las Naciones Unidas en Nueva York, en donde se encargó de los informes económicos mundiales. Prosiguió su vida profesional en dos entidades de su país: la Academia Polaca de Ciencias y la Escuela Central de Planificación y Estadística. Los trabajos de Kalecki versan sobre la demanda agregada y las teorías de los beneficios, del ciclo económico y de la competencia imperfecta. Su contribución ha tenido una profunda influencia en los economistas keynesianos de Cambridge, así como en la economía postkeynesiana. Suele plantearse incluso la posibilidad de que Kalecki se haya anticipado a la teoría general del Keynes¹.

En el artículo que reproducimos a continuación Michal Kalecki examina la política económica encaminada a mantener el pleno empleo. Su análisis se funda en una presentación contable muy sencilla de los ingresos públicos y en el concepto de producto nacional neto. Utiliza estos instrumentos teóricos para dilucidar cuál sería la política presupuestaria óptima en el Reino Unido y en los Estados Unidos a efectos de lograr el pleno empleo después de la guerra. Kalecki, que ya disfrutaba en 1945 de una fama reconocida gracias a su labor sobre los ciclos económicos, hizo posteriormente una contribución importante a la teoría del crecimiento y el funcionamiento de las economías capitalista y socialista. Analizó asimismo los aspectos políticos y económicos del logro y mantenimiento del pleno empleo en otros escritos de ese período².

¹ Michaël Assous, 2006: «Kalecki était-il Keynésien avant Keynes?», *Revue Economique*, vol. 57 núm. 2.

² Véase, por ejemplo, «Political aspects of full employment», *The political quarterly* (Londres), vol. 14, octubre-diciembre de 1943, donde el autor presenta brevemente las grandes líneas argumentales del trabajo y del capital, siempre manteniendo un punto de vista progresista.

Mantenimiento del empleo total después del período de transición: Comparación del problema en los Estados Unidos y en el Reino Unido

Michal KALECKI

Extractos del artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 32 (1945), núm. 5 (noviembre), págs. 495-512.

Recientemente se han realizado algunas encuestas acerca de las condiciones que se requerirán para mantener el empleo total en los Estados Unidos y el Reino Unido, después del período de transición. Todas hacen resaltar el hecho de que este problema se presenta mucho más difícil en el primero de los países citados. Con los impuestos aproximadamente a medio camino entre los niveles de antes de la guerra y durante el conflicto, las inversiones del gobierno financiadas a base de préstamos que se requerirán para mantener el empleo total serán mucho más altas en relación con los ingresos nacionales en los Estados Unidos que en el Reino Unido. Este artículo tiene por objeto examinar los factores que justifican esta diferencia. Convendría comparar, en primer lugar, la situación del empleo en los Estados Unidos y en el Reino Unido antes de la guerra y, luego, pasar a un análisis de la posición futura de los dos países después del período de transición. Pero antes de hacer el examen de los datos (o presupuestos) principales es menester discutir algunos puntos de índole general.

Egresos, ingresos y empleo

Con el objeto de enmarcar bien el problema del empleo, tendremos primero que hacer «un balance nacional» de los ingresos y egresos. Los egresos por concepto de bienes y servicios de un determinado país pueden subdividirse en cuatro partidas: 1) egresos personales por concepto de consumo; 2) egresos privados en bruto por concepto de inversiones, es decir, egresos por concepto de nuevo capital fijo (fábricas, maquinaria, edificios, incluyendo casas de habitación), ya sea para reemplazar o ampliar el capital fijo, más el aumento

en los inventarios y existencias; 3) egresos públicos por concepto de bienes y servicios; 4) egresos extranjeros, es decir, exportaciones. Ahora bien, el precio de cualesquiera bienes y servicios adquiridos para el consumo personal, para inversiones privadas o por las autoridades públicas, se explicará plenamente por: 1) sueldos, salarios, rentas, intereses, utilidades; 2) depreciación; 3) impuestos indirectos, en caso de existir; y 4) el costo de los artículos importados que se usan en la producción de los bienes de referencia. Por ejemplo, el precio de los cigarrillos en Gran Bretaña se justifica plenamente por: 1) sueldos, salarios, rentas, intereses, utilidades que se devengan de la manufactura y distribución de cigarrillos; 2) depreciación de la maquinaria y de los edificios; 3) impuestos al tabaco¹; 4) costo del tabaco en rama importado.

De esto se deduce directamente que el cúmulo de egresos por concepto de bienes y servicios en un año dado equivale a la suma de las siguientes partidas tomadas para el mismo año: 1) suma de los sueldos, salarios, renta, intereses y utilidades que constituyen, de hecho, los ingresos nacionales; 2) depreciación; 3) impuestos indirectos; 4) valor de las importaciones. Tenemos pues en esta forma:

Consumo personal	Ingresos nacionales
Inversión privada en bruto	Depreciación
Egresos públicos por concepto de bienes y servicios	Impuestos indirectos
Exportaciones	Importaciones
Egresos globales	Egresos globales

Procedamos ahora a restar a ambas columnas la depreciación y las importaciones. Podemos llamar al remanente de los egresos globales «el producto nacional neto»: *neto*, porque deducimos la depreciación, es decir, la parte de la inversión que sirve para compensar el desgaste y el desuso de los bienes; *producto nacional*, porque restamos aquella parte de los egresos por concepto de bienes y servicios cubierta por las importaciones. Si indicamos como inversión neta el excedente de la inversión bruta sobre la depreciación, obtenemos:

Consumo personal	Ingresos nacionales
Inversión privada neta	Impuestos indirectos
Egresos públicos por concepto de bienes y servicios	
Exportaciones menos importaciones	
Producto nacional neto	Producto nacional neto

Los ingresos nacionales representan la suma de los sueldos, salarios, rentas, intereses y utilidades *antes* de la imposición directa. Por otro lado, parte de los egresos de las autoridades públicas se dedica, no a bienes y servicios, sino a lo que se denomina transferencias, es decir, pensiones, prestaciones y asigna-

¹ Además, para mayor exactitud, pueden agregarse las cotizaciones patronales al seguro social.

ciones, etc. Por consiguiente, la columna de la derecha del balance puede representarse como ingresos netos una vez deducidos los impuestos (incluyendo las transferencias) más impuestos directos e indirectos menos transferencias. Teniendo en cuenta que el renglón «impuestos menos transferencias» representa la partida de ingresos por concepto de impuestos disponible para egresos públicos para bienes y servicios, y que parte de los ingresos netos, una vez deducidos los impuestos, se consume y el resto se ahorra, podemos escribir el resultado final como sigue:

Consumo personal	Ingresos netos una vez deducidos los impuestos } Consumo personal Ahorros
Inversión privada neta	
Exportaciones menos importaciones	
Egresos públicos por concepto de bienes y servicios	
Producto nacional neto	Impuestos disponibles para egresos públicos para bienes y servicios
	Producto nacional neto

Convendría agregar, a modo de aclaración, que al hablar de exportaciones e importaciones se incluyen en ellas no sólo los bienes, sino también los servicios. En particular las importaciones comprenden los réditos y dividendos del capital invertido en el extranjero y las exportaciones, los réditos y dividendos del capital extranjero invertido en el país de referencia. Además los ahorros abarcan tanto los ahorros personales como las utilidades de las compañías que no se reparten.

El cuadro que acabamos de ilustrar, que nos permite examinar el producto nacional desde dos ángulos distintos, es una buena base para empezar a discutir el problema del empleo. En ambas columnas de nuestro balance vemos consumo personal. Si los egresos públicos por concepto de bienes y servicios son iguales a los egresos de que se dispone para financiarlos, es decir, si el presupuesto total de todas las autoridades públicas está nivelado, los ahorros equivaldrán a la inversión privada neta más el excedente de las exportaciones. Resulta pues claro que con un presupuesto equilibrado puede mantenerse determinado nivel del empleo, a condición de que la brecha causada por los ahorros a dicho nivel sea de hecho «cerrada» por las inversiones más los excedentes de las exportaciones.

Si al nivel existente de empleo, los ahorros son «demasiado elevados» esto da como resultado en el primero de los casos un aumento en las existencias de bienes de consumo. Esto figurará en nuestro balance como inversión privada; en esta forma se cerrará automáticamente la brecha abierta por el «excedente de ahorros». Sin embargo la acumulación de existencias persistirá durante un corto período de tiempo; las compañías tendrán que reducir el número de sus empleados, bajando éste al nivel en que encontrarán los ahorros su perfecto contrapeso en la inversión (que ya no incluye la acumulación de bienes sin vender) y el excedente de exportaciones.

Hablando en términos más generales, un análisis del tipo de inversión que se efectuará en determinado período, y del excedente de exportaciones

(si se verifica un déficit en las exportaciones, esto, naturalmente, ejercerá una influencia negativa sobre el empleo) podrá ilustrarnos sobre las probabilidades de que pueda persistir el alto nivel de empleo existente. Si, por ejemplo, una gran parte de la inversión consiste en un aumento en las existencias de carácter especulativo mientras no haya una gran probabilidad de un incremento en las inversiones en capital fijo o en excedentes de las exportaciones², podrá producirse, en un futuro cercano, una disminución en el empleo. Lo mismo sucede si el nivel de inversiones en capital fijo es tan alto que la capacidad de producción existente aumente rápidamente mientras el producto nacional tienda a estacionarse, o cuando el excedente de exportaciones se deba a algún factor especial que probablemente no durará mucho tiempo.

Hasta ahora hemos dado por sentado que el presupuesto total de las autoridades públicas se encuentra nivelado. Si examinamos nuestro balance se verá que, si los egresos públicos por concepto de bienes y servicios exceden a los ingresos de que se dispone para financiarlos, los ahorros son iguales a la inversión privada más el excedente de exportaciones más el excedente de los egresos públicos sobre los ingresos, es decir, más el déficit del presupuesto. En esta forma el déficit del presupuesto constituye también un contrapeso a los ahorros. La laguna entre lo que las personas y compañías prefieren ahorrar a un determinado nivel del empleo, por una parte, y los contrapesos de la inversión privada y del excedente de exportaciones, por otra, podrá así llenarse mediante egresos públicos por concepto de bienes y servicios que no tienen contrapartida en los ingresos. En otras palabras, podrá mantenerse el acostumbrado nivel del empleo aun cuando la inversión privada más el excedente de exportaciones sea inferior a los ahorros, siempre que la diferencia tenga su contrapeso en un déficit presupuestario.

Esta breve discusión teórica nos proporciona una armazón para hacer una comparación de la situación del empleo en los Estados Unidos y el Reino Unido.

Situación de los países antes de la guerra

Para hacer una comparación de la situación del empleo, escogemos de preferencia el último año antes de que estallara la guerra en el Reino Unido, es decir 1938, y 1940 en los Estados Unidos. Esto lo hacemos porque, aunque el conflicto no llegó a Estados Unidos sino hasta fines de 1941, el rearme, por aquel entonces, ya había alcanzado una importancia considerable. Además, al igual que 1938 para el Reino Unido, para los Estados Unidos 1940 representa un año de empleo moderadamente elevado, en comparación con los niveles de los últimos años de la cuarta década de este siglo. Sin embargo, el porcentaje de desocupación en los Estados Unidos era mucho más elevado en 1940 que en el Reino Unido en 1938. De hecho, si hay que considerar como desocupa-

² Hay que señalar que un país puede mantener un excedente de las exportaciones de bienes y servicios únicamente si otros países están dispuestos a agotar sus existencias en oro o en la moneda (o valores) de dicho país, o si el mismo, mediante préstamos al extranjero, aporta los medios para comprar sus productos.

dos en el primero de los dos países mencionados a las personas que trabajaban en proyectos de emergencia pública (como lo hacen las estadísticas de la Oficina de Censos publicadas desde 1940), el porcentaje de desocupados, en relación con el contingente total de trabajadores disponible en 1940, alcanza aproximadamente un 14 por ciento. En el Reino Unido la proporción de las personas registradas como totalmente desocupadas³, en relación con el número de trabajadores asegurados contra el paro, llegaba en 1938 a cerca de 9 por ciento; no cabe duda que el porcentaje de desocupados para la totalidad del contingente de trabajadores disponible era menor. De esto se desprende que el porcentaje de desocupación en Gran Bretaña en 1938 era bastante inferior a la cifra de 14 por ciento de los Estados Unidos en 1940. Conviene recordar aquí que la duración normal del trabajo era de 40 horas semanales en los Estados Unidos y 48 en el Reino Unido. El promedio real de duración del trabajo en las industrias manufactureras era bastante menor: 38,5 semanales en los Estados Unidos en 1940; y 46,5 en el Reino Unido en 1938.

Demostremos cómo no sólo el desempleo en los Estados Unidos en 1940 era menor, en relación con el contingente de trabajadores disponible, que en el Reino Unido en 1938, sino que, además, su base era más precaria. A la larga, para mantener este nivel se requeriría un déficit presupuestario más elevado en relación con el producto nacional, que para sostener el nivel de empleo de 1938 en el Reino Unido. [...]

[El autor compara el producto nacional neto de los Estados Unidos en 1940 y del Reino Unido en 1938, expresado como porcentaje de los ingresos globales.]

* * *

La principal diferencia en la estructura del producto nacional en los Estados Unidos y el Reino Unido resulta ser el porcentaje más alto de los ingresos ahorrados en el primer país al mismo nivel de empleo. Este porcentaje era substancialmente más alto en los Estados Unidos en 1940 que en el Reino Unido en 1938, aunque el nivel del empleo era más bajo en relación con el contingente de trabajadores disponible. Si el empleo fuera tan alto como en el Reino Unido, la discrepancia en el porcentaje de ingresos ahorrados podría ser aún más grande, puesto que este porcentaje aumenta con el nivel del empleo. Hablando en términos generales, el problema del empleo reviste mayores dificultades en los Estados Unidos que en el Reino Unido, porque el porcentaje de ingresos ahorrado al mismo grado de empleo de contingente de trabajadores disponible es substancialmente más alto; y porque este porcentaje no se compensa normalmente mediante una proporción correspondiente más alta que la inversión privada más el excedente de exportaciones en relación con los ingresos. [...] Esta situación prevaleció en los años anteriores a la guerra; [...] esta discrepancia tiene visos de ser aún mayor en [el] período [posterior a la transición].

³ Los «temporalmente parados» no se toman en consideración, pues una categoría que casi corresponde a este renglón no se incluye en las estadísticas de desempleo de los Estados Unidos.

La situación de los dos países en la post-transición

[El autor calcula el producto nacional neto de los dos países durante el período posterior a la transición, partiendo del supuesto de que se utilizase por completo el contingente de trabajadores previsto, es decir, con una desocupación de sólo el 3 por ciento, y de la hipótesis de que la duración del trabajo fuera la misma que regía antes de la guerra. Sobre esta base, estudia la política de hacienda pública que sería más idónea en uno y otro país para alcanzar el pleno empleo.]

[...]

[...] la divergencia entre las proporciones respectivas de los ahorros causan, en un régimen de empleo total, un déficit presupuestario mucho más marcado en los Estados Unidos que en el Reino Unido. La diferencia entre los egresos públicos por concepto de bienes y servicios y las recetas fiscales disponibles para dichos egresos es de 8,6 por ciento de los ingresos globales una vez deducidos los impuestos, en el primer país, y sólo de 2,6 por ciento en el segundo. Conviene agregar que el déficit presupuestario en el Reino Unido se debe casi exclusivamente a la participación que proyectan las autoridades públicas en la construcción de viviendas. En la fuente que utilizamos, si bien este tipo de inversiones se incluye bajo el encabezamiento de inversiones privadas (pues intervienen sobre una base más o menos comercial), el presupuesto de las autoridades públicas aparece equilibrado.

* * *

Vemos pues que la solución del problema del empleo después de la transición requerirá una política en materia de finanzas públicas mucho menos ortodoxa en los Estados Unidos que en el Reino Unido. Este último país se enfrenta incontestablemente a serias dificultades en el terreno del comercio exterior, pues deberá aumentar el volumen de sus exportaciones considerablemente por encima del nivel de antes de la guerra, para obtener medios con qué pagar las importaciones necesarias (principalmente, por causa de la pérdida de sus inversiones en el extranjero). Sin embargo, los problemas financieros involucrados en asegurar egresos nacionales adecuados para mantener el pleno empleo serán probablemente de orden menor que en los Estados Unidos.

Es cierto que el déficit presupuestario que se requerirá para mantener el pleno empleo en los Estados Unidos podrá disminuir debido a cierto número de factores. Podrá reducirse la duración del trabajo a un poco menos de 40 horas por semana; el régimen fiscal podrá concebirse en el futuro de manera que redistribuya los ingresos de las categorías superiores a las categorías inferiores, en una forma más marcada que lo que se prevé en la hipótesis que hemos aceptado anteriormente, de manera que el consumo personal tienda a sobrepasar el nivel previsto; por último, una política activa de préstamos al extranjero podrá acrecentar el excedente de las exportaciones. Mas parece poco probable que todos estos factores permitan a los Estados Unidos que man-

tengan la plenitud del empleo después del período de transición, sin recurrir a un importante déficit presupuestario⁴.

Mientras la tasa que resulte del aumento del interés de la deuda pública no sea superior a la del aumento de los ingresos nacionales, «el gravamen de la deuda» no será más pesado; y no hay motivo para que el desarrollo de una política como ésta perjudique a la economía. Si el déficit presupuestario es tan alto que el gravamen de la deuda se acentúa, el problema se hace más complicado, pero de ninguna manera insoluble⁵. [...]

Por último, conviene añadir que un déficit presupuestario considerable no va forzosamente aparejado a un más alto nivel de egresos públicos por concepto de bienes y servicios, pues el gobierno puede aumentar sus egresos por concepto de transferencias, tales como pensiones de vejez, asignaciones familiares, etc. En nuestros cuadros, esto se refleja en una reducción de la partida «impuestos disponibles para egresos públicos por concepto de bienes y servicios» (pues este renglón representa la totalidad de los ingresos fiscales menos transferencias). Si las transferencias benefician principalmente a las personas de bajos ingresos, cualquier aumento en las mismas se gastará principalmente en bienes de consumo, y de esta manera el déficit en el presupuesto contribuirá a aumentar los egresos nacionales sin provocar un alza en las erogaciones públicas por concepto de bienes y servicios.

⁴ No podrá cerrarse la «brecha» estimulando la inversión privada. Pues si la inversión está por encima del nivel al cual la capacidad de producción aumenta *pari passu* con la expansión del rendimiento de un empleo total que resulta de un incremento en la población y de una mayor productividad de la mano de obra, crea una sobrecapacidad. Esto tiende, a la larga, a ahuyentar las inversiones; y en esta forma, los estímulos a las inversiones privadas más allá de un determinado nivel constituyen una medida que, en último análisis, lleva en sí las causas de su propio fracaso.

⁵ Véase, por ejemplo, M. Kalecki: «Three Ways to Full Employment», en *The Economics of Full Employment. Six Studies in Applied Economics*, preparados en Oxford University Institute of Statistics (Oxford, Basil Blackwell (1945), pág. 45.

Sir Arthur Lewis

W. Arthur Lewis, originario de la isla de Santa Lucía, fue profesor de economía política en varias universidades y trabajó para las Naciones Unidas en el decenio de 1950, tras lo cual continuó el ejercicio de su carrera en la Universidad de Princeton. Fue galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1979, junto con T. W. Schultz, por sus trabajos sobre economía del desarrollo. Su contribución más importante a esta rama de la disciplina, todavía balbuceante en 1954, fue un trabajo publicado en dicho año en el que presenta un modelo simplificado según el cual la economía de los países pobres está dividida en dos sectores, el tradicional y el moderno. El primero comprende la agricultura de subsistencia, el trabajo por cuenta propia y diversas actividades urbanas, y el segundo está constituido por las grandes plantaciones, la agricultura comercial y la industria. Esta dualidad, que se conceptualiza en la actualidad en términos de sector formal e informal, ha perdurado, ya que la transición del sector tradicional al sector moderno, que en aquel entonces se daba por descontado, no ha adoptado la forma esperada.

Destacaremos asimismo el pesimismo de Sir Arthur Lewis en relación con la posibilidad de que el comercio internacional sea el motor del crecimiento en los países poco desarrollados. En esto difería de Jan Tinbergen¹, como puede verse en el artículo que reproducimos a continuación, en el que Lewis resume las conclusiones de una reunión de economistas convocada por la Oficina Internacional del Trabajo en 1969 con el fin de recabar asesoramiento en cuestiones de investigación para el Programa Mundial del Empleo que acababa de iniciarse. Los economistas reunidos analizaron las posibles causas macroeconómicas del desempleo en los países poco desarrollados: superpoblación, restricciones a las exportaciones, sobrevaluación de la moneda, productividad escasa del trabajo y propensión excesiva a la importación. Las cosas han cambiado bastante desde entonces, pero siguen manteniéndose ciertos elementos en el debate sobre economía y desarrollo, concretamente las cuestiones de los tipos de interés y del papel de los intercambios. Destacaremos asimismo la conclusión de Sir Arthur Lewis de que «la solución del problema, en su mayor parte, depende de la política macroeconómica, y no de expedientes aislados».

¹ Véase la nota que dedicamos a este autor, así como el artículo que reproducimos en el presente número extraordinario.

Causas de desempleo en los países en vías de desarrollo y algunos temas de investigación

W. Arthur LEWIS

Artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 81 (1970), núm. 5 (mayo), págs. 619-627.

Se me pidió que tratara de reunir los hilos que formaron la trama de nuestro debate de esta semana, en particular con objeto de hacer resaltar las clases de temas de investigación en los cuales podría interesarse la OIT.

Me parece útil dividir nuestro examen de las causas de desempleo en dos capítulos: en uno se separa el sistema económico en varios sectores y se examinan sobre todo los desequilibrios que se advierten entre ellos; el otro trata de una economía que no tiene problemas intersectoriales, ya que, como en la economía de tipo neoclásico, suponemos que los recursos se mueven libremente entre sectores según el principio habitual de que los factores tienen la misma productividad marginal en todas partes. Este capítulo versa, por lo tanto, sobre las causas macroeconómicas de desempleo.

Empiezo por este aspecto: en parte, porque es el más conocido y el menos polémico, y en parte, porque nuestros debates siguieron este orden.

Causas macroeconómicas de desempleo

Durante la semana mencionamos cinco posibles causas macroeconómicas de desempleo en los países menos desarrollados. Primero las enumeraré y después diré algunas palabras sobre cada una de ellas: primero pues, la superpoblación con respecto a los recursos físicos de capital, tierra y agua; segundo, las restricciones impuestas a las exportaciones hacia los países desarrollados; tercero, el tipo de cambio sobrevaluado de la moneda nacional; cuarto, los bajos niveles de productividad, y quinto, una propensión excesiva a la importación.

En primer lugar, la superpoblación, que en realidad sólo existe en un puñado de países: India, Pakistán, Java, Egipto y algunas pequeñas islas. La mayor parte de los países menos desarrollados no están superpoblados. Pero ocurre que en ese pequeño grupo de países viven casi la mitad de los habitantes del total de países en vías de desarrollo, de manera que el fenómeno es muy signi-

ficativo. Pasamos mucho tiempo discutiendo si, para esos países, el grado de intensidad de capital que maximiza el rendimiento podría al mismo tiempo dejar sin empleo a parte de la mano de obra. Así será, evidentemente, si se sienta el postulado de que las elasticidades de sustitución entre trabajo y capital son muy bajas, como tienden a hacerlo los modelos matemáticos. Pero habíamos convenido en que esta situación es también teóricamente posible aun cuando existe una amplia gama de tecnologías entre las cuales elegir, si hay una población muy grande y capitales limitados. Saber a qué países se aplica esta afirmación es un problema de hechos, que sería preciso determinar por separado en cada caso. Sin embargo, como estos países son sobre todo agrícolas, lo que importa para el empleo, en primer lugar, es la cantidad de tierras y de agua de que disponen y no el capital con que cuentan. Que el producto marginal del trabajo de la tierra sea igual a cero en estos países no está demostrado, ni es pertinente aquí. Que es bajo, sé que es seguro. Una baja productividad marginal basta para causar desempleo si es inferior a la «desutilidad» marginal del trabajo o al salario mínimo vital tradicional¹. Entre quienes estudiaron este tema, la mayoría convienen en que hay considerable desempleo al menos diez meses del año en todos los países que he citado como superpoblados.

El profesor Tinbergen presentó una segunda causa macroeconómica de desempleo: las restricciones a las exportaciones desde los países menos desarrollados hacia los más desarrollados. Argumentaba que, como los primeros disponen de mano de obra abundante en relación con el capital, tales restricciones ponen a la mano de obra en situación de desventaja con respecto al capital. El argumento es atractivo, sobre todo si se recuerda que en Inglaterra, al final de la Edad Media, cuando se dedicaron las tierras arables al pastoreo de ovejas para exportar la lana hubo mucho desempleo y gran miseria. Sin embargo, la teoría de Heckscher-Ohlin² no basta de por sí para explicar el desempleo: si la relación de precios es adecuada, habrá pleno empleo, sea cual fuere el nivel del comercio exterior. El profesor Tinbergen debe haber querido decir que si ya había tendencia al desempleo por la primera razón, las restricciones al comercio la agravarán.

La tercera causa macroeconómica, el tipo de cambio sobrevaluado, me parece ser la explicación de lo que ocurre en la mayoría de los casos en Latinoamérica, si se le añade lo inadecuado de los precios relativos de la mano de obra, de las tierras y de los capitales. El comercio mundial se ha expandido durante dos decenios al ritmo sin precedentes de 7 por ciento anual, no para el café o el cacao, sino para los cereales, el ganado, los minerales y los productos manufacturados. Salvo unos pocos, los países latinoamericanos no tuvieron la

¹ Dicho en términos sencillos, los trabajadores por cuenta propia quizá permanezcan inactivos si lo que producirían con su trabajo vale demasiado poco para compensar el esfuerzo, y tampoco los contratarán como asalariados si lo que pueden producir vale menos que el salario que el empleador estaría obligado a pagarles. (*Nota del editor.*)

² Teoría según la cual los países deberían especializarse en la producción de mercaderías que requieran gran cantidad de los factores de producción que abundan y una pequeña proporción de los factores que escasean. (*Nota del editor.*)

posibilidad de participar en esa expansión porque fijaron tipos de cambio que encarecían demasiado sus productos en los mercados extranjeros. Las exportaciones crecieron, pues, según una tasa muy baja; sin el estímulo de los mercados extranjeros, las inversiones fueron escasas, y, como parte del mismo círculo vicioso, los ingresos y la demanda interna, consiguiendo aumentaron lentamente, de modo que la industrialización para substituir los productos de importación llegó rápidamente al punto de saturación. Esta disminución de las oportunidades de trabajo agravó las tendencias al desempleo. Como el comercio internacional había sido tan reducido durante los años treinta, la mayor parte de los países menos desarrollados comenzaron la segunda mitad del siglo determinados a no fijarse en las exportaciones y a minimizar su grado de dependencia del comercio exterior. Pero una de las lecciones más importantes que hemos aprendido durante los dos últimos decenios es que los tipos de cambio sobreevaluados son fatídicos para el crecimiento económico.

La cuarta explicación macroeconómica del desempleo, la baja productividad del trabajo en los países menos desarrollados, no es pertinente aquí salvo en que hace constar lo que sucedió antes. En una economía neoclásica, que sigue siendo el tema de este capítulo, habrá pleno empleo a cualquier nivel de producción si la relación de precios es adecuada, y especialmente el tipo de cambio.

La quinta y última causa, la excesiva propensión a importar, es la invocada por aquellos que afirman que la industrialización no crea tantos empleos en un país menos desarrollado como en un país desarrollado, porque hay que importar la maquinaria, o bien por los que desapruaban las importaciones suntuarias de los ricos. Este argumento tampoco vale en una economía neoclásica, puesto que el empleo que no se creó al haberse importado la maquinaria o los artículos de lujo quedaría compensado por el empleo que sí se dio para producir las exportaciones con que costear las mercaderías importadas. Para que sea válido debemos admitir, como Chenery y los autores latinoamericanos, que la propensión a exportar es fija, de lo que se deduce, según las teorías de Keynes, que el total de los empleos generados por las inversiones o por las exportaciones variará en razón inversa de la propensión a importar. Pero el argumento según el cual la propensión a exportar es fija ya no convence en el decenio actual, salvo para los países que persisten en inflar sus precios internos sin efectuar la consiguiente devaluación de su moneda.

En resumen, el único argumento macroeconómico que explica la existencia de desempleo es una relación inadecuada de los precios. La escasez de tierras de regadío en media docena de países superpoblados es un ejemplo en que intervienen diferencias entre las ganancias y las productividades marginales. El mantenimiento de tipos de cambio excesivos es otro, y probablemente el más corriente en la práctica. Todas las demás explicaciones macroeconómicas, para ser válidas, tienen que aplicarse a casos en que hay relaciones inadecuadas de precios, internos o externos.

Este tema no es sólo para la OIT una oportunidad de investigación, sino también una terrible advertencia. Si se está preparando para prodigar al

mundo consejos sobre las maneras de reducir el desempleo, perderá el tiempo si comienza a catalogar todos los desequilibrios sectoriales posibles y no verifica antes la simple posibilidad macroeconómica de que la causa principal del desempleo en tales países sea que los precios que fijan estén por encima de los cotizados en los mercados mundiales.

Dejemos ahora las explicaciones macroeconómicas. En algo nos aclaran lo que sucede, especialmente en el subcontinente de la India y en algunas regiones de Latinoamérica, pero es evidente que no bastan para explicar el creciente desempleo en los países, mucho más numerosos, que no están superpoblados y cuyas exportaciones han estado creciendo en 5 por ciento o más al año.

Desequilibrios intersectoriales

El segundo capítulo trata de los desequilibrios intersectoriales. El profesor Fei puso empeño en recordarnos que los desequilibrios sectoriales son parte central de la teoría del desarrollo, de manera que la mayor parte de lo que opinan del desempleo los economistas especializados en la materia cae dentro de este capítulo. Aquí no consideraremos el desempleo como un todo homogéneo, sino que lo dividiremos según sus diversos tipos, que corresponden a sectores distintos. Obtenemos así cinco fuentes de desempleo: 1) desempleo en el sector agrícola; 2) migración excesiva del campo a las ciudades; 3) desplazamiento de los artesanos como consecuencia de la utilización de máquinas; 4) alta intensidad de capital necesario para la industria moderna, y 5) la situación en el sector de los servicios.

Consideremos primeramente el desempleo en el sector agrícola, tema que dio lugar a una amplia discusión. Hay varias posibilidades de solución. La primera es aumentar la superficie de tierra cultivable mediante avenamiento, riego y construcción de carreteras, y utilizar mucha maquinaria cuando la mano de obra sea escasa para la tierra disponible, o, al contrario, utilizarla en forma selectiva cuando sólo ella pueda «ganarle por la mano» a la lluvia o vencer la dureza de la tierra. En los dos últimos decenios, la extensión de las tierras cultivadas ha sido la fuente principal de aumento de la producción agrícola.

La segunda posibilidad es utilizar la tierra de modo más productivo; el conjunto de factores que caracterizaron la «revolución verde» — semillas perfeccionadas, agua más abundante, pesticidas, abonos, mejores métodos de cultivo — requieren una mano de obra bastante numerosa en cada una de las temporadas agrícolas. Todavía quedan zonas donde la división de la tierra en unidades más pequeñas de cultivo acrecentaría seguramente el empleo y posiblemente también la producción si se fomentara con servicios de vulgarización agrícola, aunque la historia no siempre lo corrobore. No pudimos ponernos de acuerdo sobre el número de trabajadores que podrá absorber aún la agricultura, pero sí estuvimos de acuerdo en que debería absorber tanto como le fuera posible, incluso forzándola, ya que con un crecimiento de población de 2,5 a 3 por ciento anual no hay la más mínima probabilidad de detener el creci-

miento del desempleo urbano, a menos que la agricultura continúe absorbiendo gran parte del aumento anual de población. Del mismo modo que los gobiernos decidieron desentenderse de las exportaciones al comienzo de los años cincuenta y en su mayoría han cambiado actualmente de idea, así también decidieron dejar de lado la agricultura y están ahora comenzando a rectificar su error con mejores políticas de precios, créditos más amplios, servicios de vulgarización e infraestructura bien concebida. Pero aún debemos ganar una batalla decisiva en los países superpoblados, donde la miseria debida al subempleo rural ha llegado al máximo, para hacer comprender la importancia de ejecutar amplios programas rurales destinados, en parte, a mejorar la infraestructura rural y, en parte, a mejorar la suerte de millones y millones de seres que viven en un estado casi de inanición. Tales programas no tienen éxito entre los ciudadanos de origen urbano, que suelen ser quienes gobiernan en los países menos desarrollados. Aducen que son poco productivos o que exigen demasiado personal administrativo o que quitan recursos que podrían asignarse a la tarea más urgente de crear capacidad de producción en las ciudades. Es ésta una batalla esencialmente política, pero la OIT podría ayudar reuniendo datos concretos sobre los programas de obras de fomento rural que se hayan emprendido de hecho y dándonos un manual en que se comparen los problemas, costos y resultados de esas experiencias. Creo que la presión demográfica en los países ya superpoblados será tan intensa en el próximo decenio que nos tendremos que dedicar, queramos o no, a las obras de fomento rural de gran importancia.

La segunda causa de desempleo sectorial es el éxodo excesivo hacia las ciudades porque el campo no cumple su función tradicional de retener el excedente de trabajadores hasta que la industria pueda absorberlos. Las causas son bien conocidas y ya las hemos examinado: una diferencia cada vez mayor entre ciudad y campo, ya se trate de salarios, servicios sociales o infraestructuras; además, el mero hecho de que se pueda encontrar trabajo en las ciudades, sobre todo trabajo ocasional, atrae cada vez más gente, y cuanto más puestos se ofrecen, más crece el desempleo; en África hay que añadir la expansión súbita de la enseñanza primaria en las aldeas, y así sucesivamente. El fenómeno no es nuevo. A fines del siglo XIX, un millón de personas por año emigraban del agro europeo y cruzaban el Atlántico para ir a América. Es inevitable que haya cierto movimiento, pero puede reducirse por diversos medios: mejorando la infraestructura del campo; instalando industrias en pequeñas ciudades distribuidas por todas las zonas rurales; ofreciendo trabajo a los agricultores fuera de temporada; frenando el aumento de los salarios urbanos. Los dos últimos medios son indiscutiblemente de la competencia de la OIT. Nos vendría bien disponer de estudios de casos sobre la evolución de los salarios urbanos y sus causas; y también de encuestas sobre los móviles de los campesinos que van a las ciudades y sobre la manera en que se mantienen allí, y asimismo de algunos estudios de países que han instalado deliberadamente centros industriales en el campo. El éxodo rural es un problema amenazador. En ciertos casos extremos, los gobiernos han tenido que recurrir a la fuerza para retener a los

campesinos fuera de las ciudades y han impuesto el permiso obligatorio de residencia. Pero quizá cambie esa actitud. El espíritu del Che Guevara planeó sobre todas nuestras deliberaciones y comenzamos a pensar que tal vez fuera preferible que los desempleados estuvieran en las ciudades, donde la agitación que provoquen puede controlarse más fácilmente que las guerrillas tierra adentro. Esa nueva mentalidad es una cuestión de diferencia de generaciones.

El desplazamiento de los artesanos por la máquina es un fenómeno en que Karl Marx hizo mucho hincapié, pues le parecía que sería el origen de un ejército de reserva de desempleados. Tratándose de países menos desarrollados, ese fenómeno se da sobre todo en Asia. Los gobiernos han tratado allí de defenderse protegiendo las industrias de artesanía, mejorando las herramientas y las técnicas y organizando la comercialización y el crédito. Sería maravilloso que los productores de equipo relativamente perfeccionado lanzaran al mercado máquinas sencillas que dieran a los artesanos la posibilidad de vender sus productos a menor precio que los fabricados en gran escala. Y aunque no puedan hacerlo, por lo menos tienen a los economistas del lado suyo, pues dicen que el precio teórico de la mano de obra de los artesanos es igual a cero³. Pero entre los electores hay más consumidores que economistas, de modo que seguirá creciendo el desempleo en la artesanía, a menos que se nos ofrezcan algunas maravillas tecnológicas.

Nuestro grupo de economistas se pronunció casi unánimemente en contra de la actual preferencia excesiva por las grandes inversiones de capital como base de las industrias fabril, minera y de la construcción. La unanimidad nos era imposible, puesto que el profesor Galenson⁴ estaba en la tribuna para recordarnos con rigor que el porvenir es más importante que el presente. Ese será otro problema de diferencia de generaciones. He enseñado a mis hijos que, en vista de que sus ingresos per cápita aumentarán en 2 por ciento al año, acabarán por ser dos veces más prósperos que yo ahora. Lógicamente, pues, no soy yo quien debe sacrificarse pensando en su porvenir, sino ellos quienes deben sacrificarse pensando en mi presente.

He ahí un buen trabajo para la OIT. Según parece, los rusos, los japoneses y los ciudadanos de la India han adaptado las máquinas industriales modernas de varias maneras para poder utilizar más mano de obra que, por ejemplo, en Alemania o en Estados Unidos, modificando no tanto los procedimientos industriales en sí como los sistemas de manipulación. ¿No se podrían organizar reuniones de ingenieros de esos países para examinar las adaptaciones ya efectuadas, congregando a expertos de la industria textil, del acero, de las minas, de la construcción y de otras ramas? Las actas de esas reuniones, si se publicaran, serían utilísimas en las facultades de ingeniería de muchos países poco desarrollados. Mientras tanto, sigo pensando que, dado el precio teórico de los

³ Se da por supuesto que, si no trabajan en la artesanía, no producirán tampoco otra cosa. (Nota del editor.)

⁴ Alusión al artículo de los profesores Galenson y Leibenstein: «Investment criteria, productivity and economic development», en *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, Massachusetts), agosto de 1955.

elementos invertidos en la producción, se justificaría la aplicación de derechos de importación muy elevados a las excavadoras, grúas, correas transportadoras y demás aparatos cuyas funciones se limitan a acarrear material en las obras.

Pasemos, por último, al sector de los servicios, que se ha extendido rápidamente por muchas razones, algunas buenas y otras malas. Entre las buenas están la monetización constante de las economías de subsistencia, la generalización de la enseñanza y de los servicios médicos y el gran aumento del número de personas empleadas en los servicios públicos. Entre las malas están el éxodo rural, la atracción del trabajo en el pequeño comercio ambulante o en el servicio doméstico y oficios análogos.

También en este asunto intervino Karl Marx. En efecto, en la Europa del siglo XIX la revolución industrial provocó un gran aumento de los empleados de oficina, tenedores de libros y vendedores, pero poco después de 1880 se empezaron a utilizar las máquinas de escribir, seguidas por el papel carbón y la caja registradora, y hoy en día las máquinas fotostáticas y las calculadoras electrónicas. La multitud de mujeres que vendían en los mercados van desapareciendo ante el avance de tiendas que requieren mayor densidad de capital, y, actualmente, de los supermercados, de manera que los empleos de oficina y los de vendedor no aumentarán en los países menos desarrollados tan rápidamente como aconteció en Europa en el siglo XIX. La demanda de personal doméstico está también decayendo gracias a las aspiradoras, cocinas eléctricas, refrigeradoras, cortadoras de césped con motor, etc.

No me asusta el fantasma del Che Guevara, pero sí me inspira respeto el espíritu de Karl Marx, que también se cierne sobre nosotros. Según sus predicciones, el uso más intenso del capital destruiría más posibilidades de trabajo que las que se crearían con su inversión en un mayor número de empresas. Se equivocó en cuanto a la Europa del siglo XIX, la productividad por trabajador en las fábricas de Alemania y de Estados Unidos sólo aumentaba en 2 por ciento al año. Hoy, las tasas típicas de crecimiento de la productividad en Europa y en los países en vías de desarrollo son dos veces más elevadas y requieren, por tanto, mayores inversiones para el mismo índice de aumento del empleo. O bien pensemos en la diferencia de las tasas anuales de crecimiento demográfico: en aquellos tiempos eran de 1,25 por ciento en los países de la región del Atlántico; hoy son de 2,50 en los países menos desarrollados.

Creo, por tanto, que tenemos que hacer esfuerzos sobrehumanos, por un lado, para mejorar la vida en el campo de manera que sus habitantes estén más dispuestos a permanecer en él, y por otro, para fomentar el empleo en las ciudades lo más rápidamente posible llevando al máximo la tasa de crecimiento industrial.

Los países socialistas se han fijado objetivos de crecimiento industrial de alrededor de 15 por ciento anual, y algunos países en vías de desarrollo han llegado a esos porcentajes a partir de niveles muy bajos; pero es evidente que si queremos invertir simultáneamente más capitales en el campo y en la industria necesitaremos acelerar la formación de capital. Los países del Atlántico, en el siglo XIX, salían adelante con tasas netas de inversión de 10 o

12 por ciento al año. Siendo mucho más grave el problema de los países subdesarrollados, necesitarán una tasa neta de 15 o 20 por ciento, en vez de la tasa bruta de 15 o 18 por ciento actual, para poder mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda de empleos.

* * *

Hemos estudiado muchos temas esta semana, y entre ellos quisiera destacar especialmente los siguientes: la fijación de tipos de cambio razonables, la extensión de las tierras de cultivo, la batalla política a favor de grandes programas de fomento rural en Asia y la necesidad de formar capitales a un nivel apreciablemente más alto que hasta ahora. Pero también hemos comentado las políticas de salarios, la política de enseñanza, el perfeccionamiento de las herramientas de los artesanos, los derechos de aduana de las excavadoras e incluso, quizá en casos desesperados, los permisos de residencia para vivir en las ciudades.

¿Qué le toca hacer a la OIT? No me parece que le hayamos sugerido gran cosa: le hemos advertido que la solución del problema, en su mayor parte, depende de la política macroeconómica, y no de expedientes aislados; le hemos pedido que elabore un informe comparativo de los programas de obras rurales; algunos estudios sobre el comportamiento de los salarios urbanos en los países en vías de desarrollo; la publicación de informaciones sobre la evolución real de la productividad industrial en algunos países descollantes entre los poco desarrollados; estudios sobre los centros industriales que algunos países han implantado deliberadamente en las zonas rurales; encuestas sobre las razones que mueven a los jóvenes a emigrar a las ciudades y sobre los medios con que viven en ellas; también le hemos propuesto una serie de reuniones entre ingenieros industriales, por ejemplo, de la Unión Soviética, Japón, India, Alemania y Estados Unidos, a fin de preparar un manual para las escuelas de ingeniería de los países en vías de desarrollo, y por último, monografías sobre los efectos de la revolución verde en las necesidades de mano de obra. Todos estos estudios deben hacerse *in situ*, pues considero que la ventaja de la OIT es precisamente que puede hacer estudios de primera mano, en vez de construir modelos matemáticos basados en hipótesis ajenas a la realidad. Este es, por consiguiente, nuestro campo de acción.

Jan Tinbergen

Jan Tinbergen, galardonado con el primer Premio Nobel de Economía en 1969¹, participó a finales de ese mismo año en una reunión de economistas que la OIT había convocado con el fin de fijar las prioridades en materia de investigación del recién creado Programa Mundial del Empleo². En su ponencia Tinbergen examinó la influencia de la política comercial internacional en la capacidad de creación de empleo. En su opinión, las políticas restrictivas — en especial con respecto al comercio de productos agropecuarios y textiles —, así como los obstáculos comerciales con que tropiezan los productos de alto valor añadido, perjudican al comercio basado en ventajas comparativas, según el principio de Heckscher-Ohlin. En el artículo aquí reproducido el autor explica también sobre qué base clasificar las industrias con arreglo a la intensidad relativa de los factores de producción, a fin de lograr una división internacional del trabajo óptima. Destaca sobre todo «que el mayor obstáculo para la buena elección de las industrias más indicadas para los países en vías de desarrollo es en este momento la política comercial restrictiva que siguen los países desarrollados», aunque también critica los obstáculos establecidos por los países menos adelantados. Su sólida argumentación contribuyó a la reducción de los obstáculos al comercio observada desde entonces y consolidó la idea de que puede fomentarse el empleo corrigiendo las deformaciones del sistema comercial.

¹ Tras realizar estudios de física matemática en la Universidad de Leyde, J. Tinbergen comenzó su carrera profesional en la Oficina Central de Estadística de La Haya. Fue asimismo profesor de economía en la Universidad de Rotterdam, director del Instituto Económico de los Países Bajos y presidente del Comité de las Naciones Unidas de Planificación del Desarrollo. Compartió el Premio Nobel de Economía de 1969 con Ragnar Frisch.

² Sir W. Arthus Lewis, galardonado asimismo con el Premio Nobel de Economía, resumió las opiniones de los expertos invitados. Este resumen se reproduce en el presente número extraordinario de la *Revista*, precedido de una pequeña presentación del autor.

Política comercial y crecimiento del empleo

J. TINBERGEN

Artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 81 (1970), núm. 5 (mayo), págs. 491-497.

El grado de subutilización de la fuerza de trabajo en los países en vías de desarrollo no se conoce con precisión, pero es considerable. Además de ser mala en sí misma, esta utilización insuficiente contribuye a la gran desigualdad en la distribución de los ingresos que se advierte en esos países e impide el empleo óptimo de sus recursos.

Son varias las razones que pueden explicar esta subutilización de la fuerza de trabajo. Una de ellas es la escasez del personal calificado necesario para organizar y supervisar el trabajo del no calificado o del menos calificado. Otra, el bajo nivel de los conocimientos tecnológicos que podrían contribuir al aumento del empleo (por ejemplo, el cultivo de nuevas variedades de trigo y de arroz debería permitir el crecimiento del empleo de la mano de obra). La tercera razón quizá sea la falta de capitales: las actividades del sector de la construcción podrían contribuir a un aumento considerable del empleo y a alcanzar varios otros fines sociales, pero los grandes programas de construcción exigen capitales de que no disponen actualmente los países en vías de desarrollo. Una cuarta razón de la insuficiencia del empleo es la política comercial restrictiva seguida no solamente por los países desarrollados, sino también por los países en vías de desarrollo entre ellos.

De esta cuarta causa de la baja tasa de crecimiento del empleo en los países en vías de desarrollo se tratará principalmente en este artículo.

Me referiré ante todo a las diversas clases de políticas comerciales restrictivas seguidas por los países desarrollados. En primer lugar, en cierto número de esos países existe un elevado grado de proteccionismo agrícola. Debo confesar que, desde este punto de vista, deploro ser ciudadano de un país miembro del Mercado Común, que es uno de los mayores culpables a este respecto, pues si bien soy firme partidario del Mercado Común, me opongo con la misma firmeza al proteccionismo que practica. En el informe sobre el cuarto y quinto períodos de sesiones del Comité de Planificación del Desa-

rollo de las Naciones Unidas¹ se ha indicado que, para la mayor parte de los productos básicos, debería ser posible eliminar en los diez próximos años los obstáculos a las importaciones procedentes de los países en vías de desarrollo. Ello ocasionará un profundo trastorno interno en el Mercado Común y en varios otros países desarrollados. En efecto, no es excepcional que, por ejemplo, 50 por ciento del precio en el mercado mundial sea efecto de medidas proteccionistas. Pero creo que este trastorno estaría justificado y que se trata de uno de los mayores servicios que los países desarrollados podrían y, por consiguiente, *deberían* prestar.

Por supuesto, la culpa de esta situación no es solamente imputable a la protección de la agricultura. En los países desarrollados se protegen también otros sectores de actividad. Quizá el caso más conocido sea el que se ha denominado acuerdo a largo plazo del GATT sobre los textiles de algodón. Es sólo un ejemplo, pero muy importante. En virtud de este acuerdo se están abriendo los mercados de los países desarrollados a ciertos productos textiles, pero muy lentamente. A mi juicio, deberían abrirse con mucha mayor rapidez. Es evidente que esta acción exigirá cambios estructurales en los países desarrollados. Al igual que la cuestión agrícola, no es un problema fácil de resolver, pero estoy convencido de que puede encontrar solución si existe realmente la voluntad de hacerlo.

Por último, existe la conocida estructura progresiva de los aranceles aduaneros que desalienta la transformación de los productos. Es un hecho también conocido que los productos semiacabados están protegidos por derechos de importación más elevados que los que se aplican a las materias primas, que a menudo están exentas de derechos, y que los productos acabados están a su vez protegidos por aranceles más altos que los aplicados a los productos semiacabados. En ambos casos, estos derechos hacen muy difícil que los países en vías de desarrollo puedan elaborar las materias primas que producen. La elaboración de los aceites vegetales brutos, la del cacao y la de la madera figuran entre los ejemplos más comunes. En todos estos casos se advierte que las industrias que, en toda lógica, deberían poseer los países en vías de desarrollo y que crearían un considerable volumen de empleo no pueden desarrollarse por la imposibilidad de exportar sus productos.

Pasaré ahora a lo que me parece ser el fundamento teórico de lo que precede. Hace mucho tiempo dos economistas suecos formularon el que hoy se conoce generalmente con el nombre de principio Ohlin-Heckscher, o principio de la división óptima del trabajo, es decir, de la distribución óptima de las industrias entre los países. En pocas palabras, según este principio los países deberían tener industrias y otras actividades cuyo factor «necesidades» correspondiera lo más exactamente posible a su factor «recursos». O, para expresarlo en términos más claros, la densidad de capital (material o humano) de las in-

¹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social: *Documentos oficiales: 47º período de sesiones. Comité de Planificación del Desarrollo: Informe sobre el cuarto y quinto períodos de sesiones (17-21 de marzo de 1969 y 7-16 de mayo de 1969)* (Nueva York, 1969).

dustrias escogidas debería corresponder en la forma más exacta posible a los recursos de capital, material y humano, del país interesado.

Hace poco tiempo tuve el placer de formar parte de un grupo de expertos invitados por la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO) a verificar las proyecciones sectoriales de la región de la CEPALO y a formular observaciones al respecto. Nuestras observaciones se referían también a algunos cálculos preparados por la secretaria de la CEPALO, así como a los planes de la mayor parte de los países de la región, y nuestra conclusión principal² fue que, en muchos casos, los países de la región se han visto obligados a adoptar industrias que exigen una densidad de capital excesiva para el desarrollo nacional en los cinco o diez años próximos, simplemente porque la expansión de las industrias con mayor densidad de mano de obra, que hubieran sido más adecuadas en razón de su factor recursos, se ve obstaculizada por los motivos que he indicado.

Quisiera ahora referirme con cierto detalle a un trabajo, de carácter muy provisional y todavía empírico, realizado en el Instituto Económico de los Países Bajos. Llegamos a la conclusión de que, cuando la elección de industrias en un país se efectúa sobre todo por la iniciativa privada o, en virtud de los planes de ese país, por planificadores nacionales, es muy probable que en ciertos aspectos las decisiones tomadas a este efecto sean contradictorias. Es lógico, en efecto, que si esa actividad no es coordinada, dé lugar a contradicciones. Por consiguiente, consideramos conveniente comparar las sugerencias hechas por los planificadores con la división óptima del trabajo, para mostrar cuáles serían las industrias más indicadas para cada país.

Desgraciadamente, las estadísticas necesarias para hacer un trabajo útil de esta naturaleza simplemente no existen. Por esta razón consideramos nuestro estudio no como un texto destinado a la publicación, sino para presentarlo a algunos de nuestros colegas, y especialmente a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), así como a algunos organismos especializados, entre ellos la OIT, para que formularan observaciones, propusieran mejoras, etc. Sin embargo, quisiera explicar lo que hicimos, porque si bien tengo que reconocer que la insuficiencia de la documentación nos llevó a veces a conclusiones casi ridículas, se trata no obstante del primer intento de este género y pienso que algunas de sus enseñanzas pueden ser útiles.

Lo que hicimos fue utilizar las únicas estadísticas de que disponíamos: estadísticas suecas de producción que abarcaban cierto número de industrias internacionales, es decir, de industrias cuyos productos pueden ser comercializados en los mercados internacionales. Esas estadísticas abarcan ochenta y ocho industrias, número en sí considerable. Además, nos permitieron estimar no sólo los pagos que razonablemente pueden considerarse como hechos al capital, sino también pagos a dos categorías de mano de obra: la más calificada y la menos calificada. A mi juicio, las estadísticas suecas son únicas en su gé-

² Véase *Sectoral output and employment projections for the Second Development Decade*, Report of the Seventh Group of Experts on Programming Techniques (Bangkok, ECAFE, 1969).

nero a este respecto; nos permitieron formarnos por lo menos una idea muy general sobre la densidad de capital de las diversas industrias de conformidad con dos criterios: primero, en términos del capital físico utilizado por trabajador menos calificado, y segundo, en términos del capital humano por trabajador menos calificado. Si se parte de la hipótesis de que los pagos hechos a estos factores representan sus partes en la producción (habría mucho que decir al respecto), es posible establecer cierta clasificación de las industrias, desde las de menor densidad de capital, en los dos sentidos, hasta las de mayor densidad de capital. Todos los países del mundo pueden clasificarse de la misma manera, utilizando principalmente algunas indicaciones muy generales sobre existencias de capital (dotación de bienes de equipo) y la existencia de calificaciones en estos países, respecto de las cuales la Oficina Internacional del Trabajo publica regularmente datos básicos en su *Anuario de Estadísticas del Trabajo*.

Después tratamos de establecer una suerte de concordancia entre estas dos clasificaciones. Para poder hacerlo teníamos que conocer también la importancia de las industrias y de los países. En realidad, en términos estadísticos, esta operación equivalía en cierto modo a una distribución de frecuencias desde la densidad de capital más baja hasta la más alta, tanto de los países como de las industrias. Como indicador de la importancia de los países nos limitamos a utilizar el número de personas menos calificadas disponibles para las industrias internacionales; como indicador de la importancia de las industrias nos servimos de la demanda de sus productos. También en este caso, la estructura de la demanda sólo podía basarse en la demanda sueca, de la que cabe preguntarse si es realmente representativa, puesto que Suecia no es sin duda un país de ingresos medios. Como indicamos en nuestra comunicación, todo ello debe perfeccionarse. No obstante, estimo que algunas de las conclusiones pueden ser interesantes, aunque sólo sea como punto de partida y para estimular una crítica constructiva que nos permita introducir mejoras.

Para la clasificación de los países y de las industrias internacionales efectuamos tres operaciones, es decir, además de clasificarlos separadamente de conformidad con su capital material y humano, como ya se ha dicho, los clasificamos también según su capital total (la suma del capital material y del capital humano). La clasificación de los países de conformidad con esos dos primeros conceptos, si bien no coincidía exactamente, mostraba una correlación muy estrecha, de modo que no era necesario clasificar separadamente los países con arreglo a cada uno de estos conceptos. Por consiguiente, como criterio de clasificación de los países nos basamos en el capital total por trabajador menos calificado en todas las industrias internacionales del país interesado, y distribuimos los países en diez grupos, del más bajo al más alto. En el grupo más bajo se encontraban algunos de los más importantes países en vías de desarrollo; el más alto estaba constituido por Estados Unidos, seguido de Europa occidental y Europa oriental, etc. Para la clasificación de las industrias internacionales se mantuvieron las tres clasificaciones hechas de conformidad con los tres criterios de medida de la densidad de capital, aunque no sean muy diferentes, a fin de determinar, entre otras cosas, las diferentes

necesidades cuantitativas de mano de obra calificada, el capital material y el capital total para las industrias en desarrollo elegidas según cada uno de los criterios en los países en vías de desarrollo. Con arreglo a cada criterio se clasificaron las industrias internacionales en unos diez grupos en orden creciente de densidad de capital. Cabe preguntar por qué se escogieron solamente diez grupos. La respuesta es que deseábamos introducir el elemento de diversificación, pero sólo hasta cierto punto. Aunque la diversificación es necesaria, no debe ser exagerada; si se la lleva al extremo el resultado es la autarquía completa, y ésta, por supuesto, no puede ser nunca la vía acertada cuando se trata de determinar la mejor división internacional del trabajo.

Por consiguiente, en las tres operaciones se consideraron las industrias en primer lugar según su densidad de capital material, después según su densidad de capital humano, y por último, según una combinación de ambos. Utilizando solamente los resultados comunes a las tres operaciones, advertimos que cierto número de industrias — tejidos, calzado, cuero, vidrio, muebles de madera y algunas industrias metálicas — serían especialmente indicadas para los países en vías de desarrollo y responderían idealmente a las necesidades de casi todo el mundo, lo que, por supuesto, supondría un enorme aumento de la demanda de los productos de las industrias establecidas en los países en vías de desarrollo.

Quisiera añadir desde ahora que nos damos perfecta cuenta de que la densidad de capital, especialmente cuando se la calcula en forma tan aproximada, no es el único elemento para determinar la división óptima del trabajo. Otro elemento es que a veces es posible aprovechar las ventajas de la producción en gran escala estableciendo complejos de producción industrial, de preferencia en cooperación con cierto número de países vecinos (a menos, por supuesto, que el país sea muy grande, y no sea entonces necesaria esa cooperación). Estos centros de producción industrial permiten considerables economías de escala, y puede muy bien suceder que esa combinación o complejo industrial ofrezca también ventajas relativas para los países en vías de desarrollo. A mi entender, sería preferible que, entre las industrias que permiten realizar importantes economías de escala, se comenzara por las de mayor densidad relativa de mano de obra, dejando para más tarde las de mayor densidad relativa de capital. Entre las primeras podríamos citar la industria del automóvil, con todas las industrias que de ella dependen, y la industria de máquinas herramientas; entre las segundas, la industria siderúrgica y la industria química pesada. Así pues, aun en este grupo de industrias, en que las economías de escala son muy considerables, se podría establecer un orden lógico.

Pasando a otro aspecto de la cuestión, diremos que sería erróneo pensar que deben quedar excluidas del desarrollo las industrias de gran densidad de mano de obra basándose en que sus beneficios son modestos. Lo que importa en esas industrias no son las utilidades sino el ingreso total. Es posible favorecer en la mayor medida posible el futuro desarrollo, que depende de las inversiones, si los factores actuales se utilizan de manera que aumenten al máximo los ingresos totales, lo que permite un máximo de consumo y de inversiones. Sólo en una economía de empresa privada las utilidades constitu-

yen la única fuente de inversiones. En una economía mixta, para no hablar de una economía orientada por el Estado, hay otra fuente de ahorro, es decir, el ahorro del Estado, que puede también muy bien utilizarse con fines de inversiones. Lo que importa realmente es el ingreso nacional total y no los beneficios, y es necesario que el ingreso nacional total sea aumentado al máximo desde ahora si queremos tener la tasa más alta posible de crecimiento, a fin de alcanzar el mayor ingreso posible dentro de cinco o diez años. Desde luego, esto supone que el Estado está en condiciones de recaudar los impuestos necesarios. Pero creo que esas inversiones pueden financiarse mediante impuestos indirectos, que pueden organizar perfectamente todos los países en vías de desarrollo. Además, hay ciertas clases de impuestos directos que esos países están en condiciones de estructurar, por ejemplo, la imposición de las grandes sociedades y también, aunque por el momento éste no sea un elemento muy importante, un impuesto progresivo sobre los bienes raíces, es decir, un impuesto que grave mucho más a los grandes propietarios que a los pequeños. Personalmente, he decidido emprender una encuesta sobre este punto preciso: la contribución que una tributación predial progresiva puede aportar al aumento de los ingresos fiscales y a la mejora de las condiciones sociales. Pero esto es una simple digresión.

Lo que me queda por decir es tan conocido que apenas necesito destacarlo. Se trata del hecho de que los países en vías de desarrollo contiguos y no muy grandes deberían combinar juiciosamente sus mercados, por lo menos para los productos nuevos que no hayan producido hasta el presente o cuya producción se ha iniciado sólo recientemente. Así se podrían también beneficiar de algunas economías de escala.

Para terminar, quisiera destacar sobre todo la conclusión principal a que se llegó en el grupo de expertos reunido en Bangkok, a que ya me he referido, a saber, que el mayor obstáculo para la buena elección de las industrias más indicadas para los países en vías de desarrollo es en este momento la política comercial restrictiva que siguen los países desarrollados. Por esta razón, en las recomendaciones del Comité de Planificación del Desarrollo se insistió tanto en este aspecto de la contribución que tendrían que aportar los países desarrollados. Si éstos abandonaran la mayor parte de sus políticas proteccionistas en un plazo de cinco años, sería posible lograr un crecimiento enorme del empleo en las industrias de gran densidad de mano de obra, en las que los países en vías de desarrollo gozan ya de ventajas relativas. Y si bien admito que el grueso del empleo tendrá que crearse en la agricultura y en la construcción, sigo estando persuadido de que la contribución de la industria podría ser mucho más importante de lo que ha sido hasta el presente.

Amartya Sen

Amartya Sen fue galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1998. Con una obra que se sitúa en el punto de encuentro entre economía y filosofía, se trata sin duda de uno de los autores más creativos del momento presente. Abordó la cuestión del empleo en un libro que se ha convertido en referencia obligada titulado *Employment, technology and development* (Empleo, tecnología y desarrollo) que había preparado por encargo de la OIT en el marco del Programa Mundial del Empleo en 1975 y que sirvió de base para un artículo de la *Revista* (vol. 92, núm. 1) publicado ese mismo año: «Empleo, instituciones y tecnología. Algunos problemas de política». Su análisis de las funciones esenciales del empleo, a saber, el reconocimiento social, los ingresos y la producción, ha sido una contribución definitiva a la comprensión del papel del trabajo en la vida moderna.

La *Revista* publicó un segundo artículo de este autor en 1997 (vol. 116, núm. 2), titulado «Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea». En él aborda concretamente los problemas que el desempleo genera, los cuales no se limitan a la pérdida de ingresos que supone, compensable mediante prestaciones sociales. El desempleo merma asimismo las calificaciones de la persona que lo sufre, así como su motivación, su equilibrio psíquico y su vida familiar, su lugar en la sociedad y su contribución ciudadana. Tiene además efectos aún más insidiosos: tiende a acentuar las desigualdades entre mujeres y hombres y entre diferentes comunidades étnicas, obstaculiza el cambio y la innovación tecnológica y empuja prematuramente a la jubilación a personas perfectamente aptas aún para trabajar. Su costo social es, pues, descomunal. El autor compara las posiciones europea y americana en relación con el empleo y aborda la cuestión de la responsabilidad individual. La reducción del desempleo masivo que sufre Europa no solo es imperativa, sino también una condición previa al ejercicio de dicha responsabilidad.

En apoyo de esta tesis, el autor concluye el artículo con una advertencia contra una idea muy en boga en aquel momento: antes de instar a las personas desempleadas a volver al trabajo en nombre de la responsabilidad individual con incentivos diversos (entre ellos coercitivos), es necesario que existan suficientes empleos.

La *Revista* publicó un tercer artículo de Amartya Sen en 2000 (vol. 119, núm. 2), titulado «Trabajo y derechos», que es el que reproducimos a continuación. En dicho año, la OIT lanza su concepto de trabajo decente para todos, materia obligada para todo el que se niega a disociar economía y filosofía

moral. En dicho artículo el autor define cuatro condiciones para garantizar un trabajo decente en el contexto de la globalización. La primera es analizar los diversos problemas que se plantean conjuntamente, desde una perspectiva universal, en lugar de concentrarse en los problemas de ciertos grupos de trabajadores. La segunda supone el reconocimiento de los derechos generales que trascienden el orden jurídico. La tercera consiste en abordar el trabajo desde una perspectiva amplia, a un tiempo económica, política y social, que tenga en cuenta los valores democráticos. La cuarta es la exigencia de superar los límites de las relaciones «internacionales» adoptando un enfoque verdaderamente mundial.

Trabajo y derechos

Amartya SEN

Artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*,
vol. 119 (2000), núm. 2, págs. 129-139.

Vivimos un momento crucial de la historia de los trabajadores del mundo, porque la primera ola de la mundialización está por terminar y podemos empezar a ver un cuadro pormenorizado e integral de los problemas que plantea y las oportunidades que brinda. El proceso de integración de la economía mundial, que dibuja una perspectiva aterradora para muchas personas y comunidades en situación precaria, puede ser eficaz y provechoso si adoptamos un planteamiento suficientemente amplio de las condiciones que rigen nuestras vidas y nuestro trabajo. Hay que tomar medidas bien pensadas para fomentar los cambios sociales, políticos y económicos capaces de transformar una previsión que infunde temor en una realidad constructiva.

Es también un momento histórico para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su condición de guardiana de los derechos de los trabajadores dentro del sistema de las Naciones Unidas. Su nuevo Director General, el primero que no procede de un país industrializado, se ha propuesto que la Organización acometa un esfuerzo concertado para procurar trabajo decente a todas las mujeres y los hombres del mundo que lo buscan (véase OIT, 1999). Mi propia y estrecha relación con la OIT viene de hace mucho más de un cuarto de siglo. En los años setenta tuve el privilegio de asesorar a la OIT, que me encargó algún estudio (véanse, por ejemplo, Sen 1975 y 1981), aunque mi primera relación de trabajo con ella se remonta a 1963, cuando fui destinado a El Cairo. Ya en los setenta intenté persuadir a la OIT de que adoptase una visión integral de los derechos laborales; aunque debo reconocer que lo hice de una manera un tanto tosca y desafortunada, mi propósito era invocar no sólo los derechos, sino los metaderechos. Por ello se me hace particularmente grata esta iniciativa novedosa de la OIT en pos del trabajo decente.

Veamos ahora en qué consiste y cómo encaja en las premisas intelectuales contemporáneas sobre los arreglos económicos, los valores sociales y las realidades políticas. Deseo señalar cuatro características del planteamiento

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos solo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

que convendría analizar detalladamente. Sólo me será posible profundizar en dos de esos rasgos distintivos, pero dedicaré un breve comentario a los otros dos.

Objetivos y propósitos

La primera característica importante de este programa visionario de la OIT es que formula un objetivo general: se trata de «promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana» (OIT, 1999, pág. 4). Es, sin duda, un objetivo de gran calado, puesto que abarca a *todos* los trabajadores, sea cual sea el modo y el sector en donde trabajen: el trabajo asalariado, por cuenta propia y a domicilio, ya sea en la economía regular o en el sector no estructurado (informal). La OIT se propone actuar frente al hecho terrible de que abundan tanto en el mundo «las personas que trabajan demasiado y las que están desempleadas» (*ibídem*).

Esta universalidad en la cobertura y esta concepción vasta y global de los propósitos marca una diferencia bien pensada respecto de los planes que sólo benefician a algunas categorías de trabajadores, bien sean los del sector organizado o los que tienen un empleo o los que ya están amparados por normas y reglamentos específicos. Claro está que la universalidad implica tropezarse con muchas cuestiones espinosas que no tienen por qué surgir si únicamente se atiende a colectividades más restringidas, como la de los trabajadores del sector organizado (dejando fuera al sector no organizado) o la de todos los asalariados (dejando fuera a los trabajadores a domicilio) o, incluso, la de todas las personas que están ocupadas (dejando fuera a los desempleados).

La razón de escoger un objetivo tan vasto es que conviene que el enfoque abarque a todos. Dentro de la población trabajadora hay sectores bien diferentes cuyas fortunas no siempre discurren a la par, y es fácil que, por favorecer los intereses y reivindicaciones de un sector, queden postergados los intereses y reivindicaciones de otros. Con frecuencia se ha dicho que las organizaciones sindicales a veces defienden sólo las aspiraciones de colectivos muy reducidos, por ejemplo el de los trabajadores sindicados, y que esa óptica estrecha puede llevarlos a desatender las aspiraciones legítimas de otros colectivos y a infravalorar las cargas que soportan (jornaleros no sindicados o trabajadores del ámbito familiar o desempleados de larga duración, por ejemplo). A la inversa, centrarse en los intereses de los trabajadores del sector informal sería quizá desprestigiar las conquistas duramente conseguidas de quienes trabajan en la industria organizada, pretendiendo —según se recomienda a menudo, aunque sólo sea de forma implícita— rebajar su situación para equipararla con la de los trabajadores no sindicados y desprotegidos.

El mundo trabajador está dividido en sectores que tienen problemas y preocupaciones particulares, y la OIT debe prestar atención simultáneamente a las aspiraciones de todos ellos. Debido al desempleo gigantesco que existe en muchos países del mundo —incluso en las economías ricas de Europa oc-

cidental—, es lógico que los planes políticos den preferencia a la creación de empleos y a las salidas profesionales. Pero también son importantes las condiciones de trabajo. Se trata de dar cabida a las distintas aspiraciones haciendo una valoración completa y general, de modo que las soluciones para atajar el desempleo no se aduzcan para privar de sus condiciones de trabajo razonables a las personas ocupadas, ni la protección a estas personas sirva de excusa para mantener a las que no tienen trabajo en un estado de exclusión permanente de la vida sociolaboral. La necesidad de transar entre los dos objetivos se exagera muchas veces y suele basarse en razonamientos muy rudimentarios. Aun cuando haya que inclinarse hacia uno u otro lado en caso de disyuntiva, será más razonable —y más justo— adoptar un planteamiento ecuánime, que integre los intereses contradictorios, en vez de favorecer exclusivamente a un sector en detrimento del otro.

Los mayores y los desempleados

Tenemos una prueba clara de la necesidad de dicho enfoque integral en otro asunto, el del envejecimiento y la tasa de dependencia, que a menudo se yuxtapone, sin un análisis crítico, al problema del desempleo y la disponibilidad de trabajo. Hay dos principios que presentan cierto antagonismo y que, con frecuencia, se invocan a la vez al tratar los referidos asuntos de forma intelectualmente autárquica.

Al hablar del envejecimiento de la población, a menudo se lamenta que los mayores, al no poder trabajar, tengan que ser mantenidos por las personas de menos edad que sí pueden hacerlo, lo cual produce ineluctablemente un aumento rápido de la llamada tasa de dependencia. Ahora bien, conviene estudiar este asunto con atención, pues hay bastantes pruebas de que el aumento de la longevidad conseguido gracias a los avances de la medicina ha prolongado también el tiempo que puede seguir trabajando una persona en pleno uso de sus facultades (véase, por ejemplo, Manton, Corder y Stallard, 1997). La posibilidad de alargar la vida laboral se ve reforzada también por el progreso técnico, ya que el trabajo exige menos esfuerzos físicos.

Por consiguiente, una manera lógica de reducir la carga de personas dependientes aparejada al envejecimiento sería retrasar la edad de jubilación o, cuando menos, dar la posibilidad de seguir trabajando a quienes gocen de buena salud. Contra esta propuesta se aduce a menudo que los trabajadores de edad conservarían los puestos que podrían ocupar los jóvenes, de modo que se agravaría el desempleo juvenil. Pero este argumento es verdaderamente contradictorio con la tesis antedicha de que la raíz del problema estriba en que los mayores no pueden trabajar, por lo que tienen que mantenerlos los jóvenes.

Si la salud y la capacidad de trabajar son lo que determina en última instancia la cantidad de trabajo que se puede hacer (y no cabe duda de que pueden orientarse las estructuras sociales y económicas al objetivo de que ese potencial se realice en gran medida), verdaderamente no hay por qué contraponer el desempleo juvenil al retraso de la jubilación. La magnitud absoluta de la po-

blación trabajadora no genera por sí sola más desempleo; por ejemplo, no es cierto que los países con mayor número de trabajadores suelen tener índices de desempleo más altos (piénsese en los Estados Unidos en comparación con Francia o Italia o España o Bélgica). A la hora de examinar las propuestas de revisar la edad de jubilación hay que tener en cuenta muchos factores de peso, pero no se enriquece el debate vinculando el desempleo al tamaño absoluto de la población trabajadora. Más bien lo que aquí vemos es una argumentación defectuosa, basada en la combinación de dos reacciones viscerales contradictorias: *a)* la que dice que el problema esencial del envejecimiento de la población es que los viejos no pueden trabajar y los jóvenes tienen que mantenerlos, y *b)* la que sostiene que los jóvenes perderán puestos de trabajo si trabajan los mayores. Dar por buenas estas dos ideas sin previo análisis nos llevaría a una situación sin salida, siendo así que sólo se basan en hipótesis sin comprobar sobre un supuesto conflicto que puede existir o no existir en la realidad.

El hábito de dejarse llevar por contradicciones imaginarias y soluciones partidistas es tan perjudicial en el asunto del envejecimiento y el empleo como en el de las condiciones de trabajo, por una parte, y la necesidad de empleo, por otra. No se logra que los conflictos desaparezcan simplemente obviándolos en beneficio de este grupo o de aquel. Como tampoco surgen inevitablemente porque un razonamiento rudimentario de un libro de texto diga que tal vez aparezcan en ciertas condiciones hipotéticas. Hay que estudiar las posibilidades empíricas con espíritu abierto. También hay que encarar con ecuanimidad los conflictos que plantean problemas éticos, buscando un equilibrio entre los intereses contradictorios de los sectores, en lugar de favorecer exclusivamente a uno de ellos.

El trabajo infantil y su prevención

El difícil problema del trabajo infantil suscita cuestiones parecidas. A menudo se afirma que la erradicación del trabajo infantil perjudica los intereses de los propios niños, que pueden acabar muriendo de hambre por la falta de ingresos de la familia y por sufrir un mayor abandono. Es verdad que la pobreza familiar es un hecho que debe ponderarse al abordar este problema; pero no hay razón para dar por supuesto que la eliminación del trabajo infantil sólo conducirá a una reducción de los ingresos familiares y a una mayor desatención de los niños, sin ningún otro ajuste económico, social ni educativo. De hecho es muy improbable que así sea en el caso de «las peores formas de trabajo infantil» (esclavitud, servidumbre, prostitución, trata de niños), que constituyen el objetivo principal del Convenio adoptado en 1999 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (Convenio núm. 182).

En todos estos casos es patente la necesidad de proceder a un análisis económico y un examen ético más profundos y completos. No debemos dejarnos arrastrar, sin reflexión previa, ni por prejuicios infundados ni por un pesimismo prematuro.

Derechos de la población trabajadora

La segunda característica conceptual en que se debe insistir es la idea de los derechos. Además de trazarse los objetivos generales de la OIT, el ámbito del razonamiento práctico se extiende más allá de la suma de estos objetivos, para defender el reconocimiento de los derechos de los trabajadores.

Lo que confiere especial significación al planteamiento es que no se limita a los derechos plasmados en la legislación laboral vigente, ni a la tarea —con ser ésta muy importante— de establecer nuevos derechos jurídicos mediante leyes nuevas. El marco que se establece parte de la idea de que existen algunos derechos fundamentales que deben reconocerse aunque no estén proclamados en la legislación porque son consustanciales a toda sociedad decente¹. Las consecuencias prácticas de este reconocimiento pueden ir más allá de las iniciativas legislativas, de forma que se promuevan también otros tipos de actuaciones sociales, políticas y económicas.

El marco del pensamiento basado en los derechos abarca la esfera de los principios éticos que trascienden el reconocimiento jurídico. Coincide en gran medida con el planteamiento general de la política práctica basado en los derechos que está extendiéndose cada día más en el ámbito de las Naciones Unidas. El marco del pensamiento basado en derechos abarca así desde el dominio puro de la ley hasta el terreno más amplio de la ética social. Así, tales derechos llegan a ser previos, no posteriores, a su reconocimiento jurídico. A efectos prácticos, el hecho de que la sociedad respalde dichos derechos se puede entender como una invitación a que el Estado se ponga a la altura de la ética social. Ahora bien, no se trata sólo de elaborar nuevas leyes —con ser esto importante—, porque los derechos pueden llevarse a la práctica también con la ayuda de otros medios, tales como fundar instituciones, promover la eficacia de las ya existentes y, no en último lugar de importancia, forjar un compromiso general de la sociedad de obrar en aras del buen funcionamiento de acuerdos sociales, políticos y económicos que propicien el disfrute de los derechos socialmente reconocidos².

Aquí hay en realidad dos contrastes, uno entre los derechos jurídicos y los principios de justicia socialmente aceptados, y otro entre el razonamiento basado en los derechos y las fórmulas basadas en fines de ética social. Para profundizar en el planteamiento tenemos que preguntarnos hasta qué punto el razonamiento basado en los derechos concuerda con la programación por objetivos. Algunos pensadores, sobre todo del mundo del derecho, piensan que esos dos preceptos básicos encarnan actitudes éticas distintas, entre las cuales hay cierta contraposición (véase, por ejemplo, Dworkin, 1977). En caso de conflicto, ¿hemos de dar primacía a nuestros objetivos sociales o a los derechos individuales? ¿Se pue-

¹ Este principio se recoge en un instrumento clave adoptado en 1998: la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. El texto íntegro de la misma figura, junto con un análisis ilustrativo, en el número especial de la *Revista Internacional del Trabajo* titulado «Derechos laborales, derechos humanos» (vol. 117 (1998), núm. 2, págs. 273-277 y 243-248, respectivamente).

² Este tema y otros afines se tratan en Sen, 1999a.

den invocar simultáneamente ambas perspectivas sin incurrir en contradicción interna? Yo creo que esos dos enfoques no están realmente reñidos, con tal de que los formulemos debidamente. Hay que resolver la cuestión metodológica de fondo, por lo que voy a examinar brevemente las razones que me hacen pensar que no existe un conflicto profundo entre uno y otro³.

Derechos y objetivos

La pregunta es: ¿por qué el respeto de los derechos no puede estar entre los fines que se persiguen? Ciertamente se ha enunciado la presunción de que ahí tenga que haber un conflicto, pero la pregunta es por qué hemos de aceptar esa idea. Es muy posible que se produzca una situación sin salida si pretendemos, como algunos libertarios, que el respeto de cada derecho debe ser absoluto, sin margen para el toma y daca ni posibilidad de transacciones aceptables. Pero la mayor parte del razonamiento basado en derechos que se produce en el debate político, por ejemplo en lo relativo a derechos humanos, no tiene por qué ser de ese signo, y de hecho no lo es.

Si la formulación se realiza con cuidado para hacer viables las transacciones, será posible valorar el disfrute de derechos junto con el cumplimiento de otros objetivos y fines. De este modo, los derechos en el trabajo se podrán integrar dentro del mismo marco integral que también exige oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Prestar atención a cualquiera de estas exigencias no entraña pasar por alto —ni por encima de— cualesquiera otras aspiraciones. Por ejemplo, los derechos de los ocupados se pueden considerar juntamente con —y no en lugar de— los intereses de los desempleados.

Derechos y obligaciones

A veces la pregunta que surge consiste en la relación entre derechos y deberes. Algunos han adoptado la tesis de que los derechos sólo se pueden enunciar racionalmente junto con los deberes correspondientes. Quienes insisten en esa vinculación binaria suelen ser muy críticos, en general, con todo análisis relativo a los derechos (por ejemplo, invocar la retórica de los «derechos humanos») que no especifique quiénes son los agentes responsables y cuáles sus deberes para que se cumplan plenamente en la práctica los derechos proclamados. Consideran que la reivindicación de los derechos humanos es puramente retórica y muestran un escepticismo semejante ante afirmaciones como la de que «todos los que trabajan tienen derechos laborales».

Una de las razones básicas de ese escepticismo es que se considera muy difícil llevar a la práctica los derechos si no van acompañados de los deberes correspondientes. Algunos no ven ningún sentido en un derecho que no tenga el contrapeso de lo que Immanuel Kant llamó «una obligación perfecta»: que

³ He tratado estos puntos en Sen, 1982a, 1985 y [2000].

un agente determinado tenga el deber concreto de hacer realidad ese derecho (Kant, 1788).

Esta premisa puede llevar a rechazar el pensamiento basado en derechos en muchas esferas de la razón práctica. Aparte del escepticismo general que suele emanar de muchos juristas, hay también filósofos distinguidos que han abogado por la vinculación binaria entre derechos y deberes exactos de los individuos o entidades específicos (véase, por ejemplo, O'Neill, 1996).

Sin embargo, podemos preguntarnos: ¿por qué esa insistencia? ¿Por qué es de todo punto indispensable especificar una obligación perfecta para que un derecho potencial pueda calificarse de derecho real? Qué duda cabe de que una obligación perfecta será muy valiosa para hacer realidad los derechos, pero ¿por qué no puede haber derechos no realizados? No caemos en ninguna contradicción flagrante si decimos: «Estas personas tenían todos estos derechos, pero, desdichadamente, no los disfrutaron porque carecían de sostén institucional». Algo más habrá que invocar para dar el salto desde el pesimismo acerca del disfrute de los derechos a la negación de los derechos mismos.

Tal vez esta distinción sea en parte una cuestión semántica, y cabe pensar que el rechazo provenga de cómo se entiende la palabra «derechos» en el lenguaje ordinario; en el discurso y los debates públicos, el término «derechos» tiene un sentido mucho más amplio que no sería posible si nos aferráramos a la idea de las relaciones binarias estrictas. Tal vez el problema percibido brote de la propensión a asimilar los derechos de la esfera política o moral con los derechos proclamados por el ordenamiento jurídico, que van acompañados por los deberes correspondientes. La diferencia es que, en los debates normativos, los derechos se defienden a menudo en calidad de títulos o poderes o inmunidades que sería bueno que las personas tuvieran. Y los derechos humanos se consideran derechos compartidos por todos —con independencia de la ciudadanía—, ventajas que todo el mundo debería tener. Son demandas o aspiraciones de carácter general (y, como podría decir Kant, «imperfectas»), dirigidas a todo aquel que pueda apoyarlas, aunque a ninguna persona o entidad en particular se le pueda encomendar la misión de conseguir por sí sola el cumplimiento de los derechos en cuestión. Aunque no sea factible que todo el mundo disfrute de sus derechos en un sentido completo (si, por ejemplo, aún no es posible erradicar totalmente la desnutrición), no por ello será indiferente la medida en que se cumplan los derechos enunciados. El reconocimiento de que tales aspiraciones son derechos, además de ser una declaración éticamente importante, puede servir para centrar la atención sobre estas cosas, de modo que sea más probable o más rápida su consecución.

Así lo han entendido precisamente muchos grandes adalides del pensamiento basado en los derechos que han abogado por esta idea, empezando por Tom Paine y Mary Wollstonecraft⁴. Invocar la idea de derechos no está reñido

⁴ Tanto la obra de Thomas Paine *Rights of man (Derechos del hombre)* como la de Mary Wollstonecraft *A vindication of the rights of woman (Vindicación de los derechos de la mujer)* fueron publicadas en 1792.

con un planteamiento ético general basado en los objetivos, ni tampoco puede descartarse por la presunta necesidad de obligaciones perfectas sin las cuales la idea no tendría sentido. El enfoque amplio se puede defender no sólo por ser lo que recomienda el sentido común, sino también porque admite dentro de sí toda la variedad de valores y preocupaciones que suelen surgir en los debates públicos y que suelen aparecer en las reivindicaciones colectivas.

Un marco social y político integral

Otra característica de este planteamiento es que sitúa las condiciones de contratación y de trabajo dentro de un extenso marco económico, político y social, que no sólo abarca la legislación y la práctica laborales, sino también, por ejemplo, la necesidad de una sociedad abierta y la promoción del diálogo social. Claro está que las vidas de la población trabajadora se ven directamente afectadas por las normas y los convenios que rigen su trabajo, pero también dependen, en última instancia, de sus libertades como ciudadanos con voz y voto, capaces de influir en las decisiones políticas e institucionales.

Es fácil de demostrar en la práctica que «la protección contra la vulnerabilidad y los sucesos imprevistos» depende en gran medida del buen funcionamiento de la participación democrática y de los alicientes políticos. En otro lugar he aducido un hecho notable: la historia de las hambrunas demuestra que nunca se producen en las democracias; jamás ha habido una hambruna grave en un país democrático, por pobre que fuera⁵. Ello se debe a que las hambrunas son muy fáciles de evitar si el gobierno las previene, y el gobierno de una democracia pluripartidista donde haya elecciones y medios de comunicación libres tendrá razones políticas muy poderosas para evitarlas. Esto parece indicar que la libertad política en forma de estructuras democráticas ayuda a salvaguardar la libertad económica (sobre todo contra la inanición extrema) y la libertad de sobrevivir (contra la mortandad por hambre).

La seguridad que brinda la democracia quizá no se eche mucho en falta mientras un país tiene la suerte de no sufrir calamidades graves, cuando todo discurre sin tropiezos. Pero el peligro de la inseguridad desatada por un cambio en las circunstancias económicas o de otra índole (o por errores de política no corregidos) puede acechar agazapado a la sombra de un Estado que parece sano. Éste es un factor importante que debe tenerse presente cuando se examinan los aspectos políticos de la reciente «crisis económica asiática».

Los problemas de algunas economías de Asia oriental y sudoriental ponen de manifiesto, entre otras cosas, el precio que hay que pagar por una gobernación no democrática. Sucede así en dos aspectos llamativos, que tienen que ver con el abandono de dos libertades fundamentales, a saber, la «seguridad protectora» (que es lo que acabamos de comentar) y la «garantía de transparencia» (cuestión estrechamente unida a la del establecimiento de

⁵ He tratado esta cuestión en Sen, 1982b y 1984, y juntamente con Jean Drèze en Drèze y Sen, 1989.

incentivos adecuados para los agentes económicos y políticos). Ambas cosas influyen, directa o indirectamente, en la salvaguardia del trabajo decente y la promoción de vidas decentes⁶.

Tratemos en primer lugar de este último problema. Uno de los gérmenes de la crisis financiera que sufrieron algunas de esas economías asiáticas fue la falta de transparencia de las empresas y, sobre todo, la falta de participación pública en el control de las disposiciones financieras y empresariales. La carencia de un foro democrático eficaz fue determinante a este respecto. El funcionamiento de los procesos democráticos hubiera deparado la posibilidad de impugnar la hegemonía de determinadas familias o grupos en varios de esos países, lo cual habría tenido probablemente consecuencias decisivas.

La disciplina de reforma financiera que el Fondo Monetario Internacional (FMI) quiso imponer a las economías insolventes venía dictada, en gran medida, por la falta de apertura y de información, y por la colusión de intereses empresariales que caracterizaba a algunos sectores de las mismas. No estoy hablando de si la gestión de las crisis por parte del FMI fue la más acertada o de si no hubiera sido más sensato aplazar las reformas hasta que volviera la confianza a estas economías. Con independencia de cuál hubiera sido la mejor manera de efectuar los ajustes, lo que apenas se puede poner en duda es que la falta de transparencia y libertad predispuso a dichos países a la crisis económica.

Las inversiones arriesgadas e improcedentes que tenían por costumbre hacer, sobre todo, algunas familias políticamente influyentes, podrían haber sido puestas en cuestión si las hubieran denunciado voces democráticas en países como, por ejemplo, Indonesia o Corea del Sur. Pero claro está que ninguno de esos países disponía entonces del sistema democrático que hubiera estimulado la aparición de tales demandas en círculos ajenos al Estado. El poder indiscutido de los gobernantes se tradujo en una aceptación incuestionada de la falta de responsabilidad y de apertura, a menudo reforzada por fuertes lazos familiares entre el gobierno y los magnates de las finanzas. En la gestación de las crisis económicas fue decisivo que los regímenes no fueran democráticos.

En segundo lugar, una vez que la crisis financiera desencadenó una recesión económica general, el poder protector de la democracia —que no es distinto del que previene las hambrunas— se echó seriamente en falta. Los recién desposeídos no recibieron la atención que necesitaban. Una disminución de, pongamos, no más de un 10 por ciento del producto nacional bruto quizá no parezca muy grave si ha estado precedida por un crecimiento económico de un 5 o un 10 por ciento anual durante decenios. Sin embargo, puede dejar en la miseria y arruinar las vidas de millones de personas si las penalidades de la recesión económica, en vez de repartirse, se deja que recaigan sobre quienes tienen menos recursos para soportarlas: los que ya estaban desempleados antes y los que acaban de perder su trabajo. La población vulnerable de Indonesia quizá no sintiera mucho la falta de democracia mientras las cosas iban cada

⁶ He investigado estas influencias en Sen, 1999a.

día mejor, pero, por esta misma causa, se vio amordazada e impotente cuando sufrió las peores consecuencias de una crisis mal repartida. La función protectora de la democracia se echa mucho de menos cuando es más necesaria.

La visión integral de la sociedad que informa el planteamiento adoptado por la OIT en favor del trabajo decente (OIT, 1999) brinda un entendimiento más prometedor de cómo tienen que ser las instituciones y las políticas para la consecución de los derechos y aspiraciones de los trabajadores. No basta con ocuparse solamente de la legislación laboral, porque las personas no viven ni trabajan en compartimentos estancos. Los nexos que unen las actuaciones económicas, políticas y sociales pueden ser decisivos para llevar a la práctica los derechos y para conquistar los objetivos generales de trabajo decente y vida digna para la población trabajadora.

Internacional frente a mundial

Pasemos a la cuarta y última característica del planteamiento que estamos comentando. Una organización como la OIT ha de ir más allá de las políticas nacionales (sin desdeñar la importancia decisiva de las acciones del gobierno y de la sociedad dentro de una nación), pero es fundamental distinguir entre un planteamiento «internacional» y otro «mundial» o «universal». Un planteamiento *internacional* es inevitablemente parasitario de la relación entre naciones, ya que opera a través de las entidades nacionales. En cambio, un planteamiento verdaderamente *mundial* no tiene por qué ver a los seres humanos sólo (ni siquiera básicamente) como ciudadanos de uno u otro país, ni aceptar que las interacciones entre ciudadanos de distintos países tengan que ser mediadas por las relaciones entre entidades nacionales. Muchas instituciones mundiales, incluidas aquellas que son capitales en nuestra vida laboral, deben dejar muy atrás los límites de las relaciones «internacionales»⁷.

En el análisis que subyace al nuevo rumbo de la OIT se esboza un planteamiento verdaderamente universal. La globalización creciente de la economía mundial exige un enfoque también mundial de los principios éticos básicos y de los procedimientos políticos y sociales. La propia economía de mercado no es un sistema meramente internacional, sino que sus conexiones mundiales trascienden con mucho las relaciones entre naciones. La ética capitalista, con sus defectos y sus virtudes, es un sistema de valores intrínsecamente mundial, no sólo internacional. Abordar las condiciones de la vida de trabajo, así como los intereses y los derechos de los trabajadores en general, exige igualmente ir más allá de los estrechos límites de las relaciones internacionales.

Un planteamiento mundial, huelga decirlo, es parte del patrimonio del movimiento obrero en la historia de la humanidad. Y, efectivamente, este rico acervo —que a menudo se olvida en las declaraciones oficiales— se puede invocar con provecho para vencer los retos que plantea la consecución del trabajo decente en el mundo contemporáneo. Una manera universalista de

⁷ He tratado estas distinciones en Sen, 1999b.

entender el trabajo y las relaciones laborales se puede hermanar con una tradición de solidaridad y compromiso. Nunca ha sido más necesario que hoy un planteamiento integral de esta índole. El mundo en vías de universalización económica, con todas sus oportunidades y todos sus problemas, exige una comprensión también mundial de la importancia que reviste el trabajo decente y de las múltiples exigencias que entraña éste en las esferas económica, política y social. Reconocer esa necesidad universal es ya de por sí un comienzo esperanzador.

Bibliografía citada

- Drèze, Jean, y Sen, Amartya. 1989. *Hunger and public action*. Oxford, Clarendon Press.
- Dworkin, Ronald. 1977. *Taking rights seriously*. Londres, Duckworth.
- Kant, Immanuel. 1788. *Crítica de la razón práctica*. Salamanca, Sígueme, 1998.
- Manton, Kenneth G.; Corder, Larry, y Stallard, Eric. 1997. «Chronic disability trends in elderly United States populations: 1982-1994», *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 94 (marzo de 1997).
- OIT. 1999. *Trabajo decente*. Memoria del Director General a la 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- O'Neill, Onora. 1996. *Towards justice and virtue*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Paine, Thomas. 1792. *Derechos del hombre*. Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- Sen, Amartya. [2000]. «Consequential evaluation and practical reason», *The Journal of Philosophy* [vol. XCVII, núm. 9 (septiembre)], Nueva York.
- . 1999a. *Development as freedom*. Nueva York, Alfred A. Knopf y Oxford, Oxford University Press.
- . 1999b. «Global justice: Beyond international equity», en Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (directores): *Global public goods: International cooperation in the 21st Century*. Nueva York, Oxford University Press.
- . 1985. «Well-being, agency and freedom: Dewey Lectures 1984», *Journal of Philosophy* (Nueva York), vol. 82.
- . 1984. *Resources, values and development*. Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- . 1982a. «Rights and agency», *Philosophy and Public Affairs* (Princeton), vol. 11.
- . 1982b. «Development: Which way now?», *Economic Journal* (Oxford), vol. 92, diciembre.
- . 1981. *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*. Estudio preparado para el Programa Mundial del Empleo de la OIT. Oxford, Clarendon Press.
- . 1975. *Employment, technology and development*. Estudio preparado para el Programa Mundial del Empleo de la OIT. Oxford, Clarendon Press.
- Wollstonecraft, Mary. 1792. *Vindicación de los derechos de la mujer*. Madrid, Debate, 1998.

Joseph Stiglitz

Joseph Stiglitz recibe el Premio Nobel de Economía en 2001, y un año después publica en la *Revista* un artículo titulado «Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad» (vol. 121, núm. 1-2). En él mantiene que el fin de la actividad económica es mejorar el bienestar de los individuos y que el empleo es esencial para dicho bienestar; a este respecto, su descripción de los estragos del desempleo se hace eco de las ideas que Sen desarrolla en su artículo sobre el desempleo en Europa (véase la presentación de A. Sen en el presente número extraordinario). A pesar de que estas afirmaciones parecen evidentes, las políticas económicas van con frecuencia en contra de los intereses de los trabajadores. Según el autor, ello se debe a que la economía neoclásica considera la «mano de obra» como una mercancía, a lo que se suman los fallos generalizados del mercado, la infrarrepresentación de los trabajadores y el entusiasmo por las políticas liberales que no tienen en cuenta la equidad en su búsqueda de la eficacia económica. Corresponde a los gobiernos y, en términos más generales, a la comunidad internacional, garantizar que el desarrollo no se reduzca a la acumulación de capital. Con ello, Joseph Stiglitz denunciaba la violación sistemática de la primera de las cláusulas laborales del Tratado de Versalles ochenta años después de su adopción: el trabajo no ha de considerarse una mercancía.

Como sabemos, a finales del decenio de 2000, surgió la crisis. A continuación reproducimos un artículo publicado por la *Revista* en 2009 (vol. 128, núm. 1-2) bajo el título de «Crisis mundial, protección social y empleo» en el que Joseph Stiglitz observa que los intereses nacionales condicionan las respuestas a la crisis financiera mundial y agravan la caída de la demanda. El resurgimiento del proteccionismo, el rescate de los bancos y los planes nacionales de estímulo están dislocando la competencia y los incentivos en detrimento de los países en desarrollo, de la protección social, tan necesaria, y, en definitiva, de una recuperación rápida. El autor advierte del peligro que supone subestimar el potencial de destrucción de empleo de la crisis y aboga por un plan de estímulo mundial, una revisión de los paradigmas económicos y de las políticas de reglamentación, una ayuda a los países en desarrollo, un FMI menos intrusivo y una ampliación de la protección social, en tanto que estabilizador automático de la economía.

Crisis mundial, protección social y empleo

Joseph STIGLITZ

Artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*,
vol. 128 (2009), núm. 1-2 (junio), págs. 1-15.

La cuestión más descollante de la actualidad es, sin lugar a dudas, la crisis económica mundial. Comenzaremos el artículo refiriéndonos a algunos aspectos muy generales de la misma para pasar después a otros más concretos como el trabajo decente y la protección social.

Una crisis global *Made in USA*

La crisis está afectando a todas las naciones del mundo, incluidos los países en desarrollo. Durante cierto tiempo se creyó en el mito de que la crisis surgida en los Estados Unidos quedaría circunscrita a este país, por lo que no llegaría ni a Europa ni a los países en desarrollo. Ya es indudable que no es así. La globalización ha unido a toda la economía mundial y no puede darse un desplome del país más rico del mundo sin que tenga repercusiones en todos los demás.

Además, la forma en que se ha gestionado la globalización ha permitido a los Estados Unidos exportar sus hipotecas tóxicas por todo el mundo. Si el resto del mundo no hubiera comprado tantas como se compraron, la recesión estadounidense habría sido mucho más grave. Esta crisis lleva en lugar muy visible la etiqueta *Made in USA*, pues los Estados Unidos, además de sus hipotecas tóxicas, exportaron el espíritu de la desreglamentación que allanó el terreno para que se compraran en el extranjero sin que lo impidieran los órganos de supervisión de los demás países.

La depresión alcanza incluso a los países en desarrollo que estaban dirigiendo bien sus economías, que tenían buenas políticas monetarias y buenas reglamentaciones. Cuando estudiamos las políticas monetarias y las reglamentaciones nacionales en la Comisión de las Naciones Unidas sobre las refor-

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos solo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

mas del sistema monetario y financiero internacional que presidido, uno de los comentarios que se hizo es que algunos países en desarrollo habían actuado mucho mejor que los Estados Unidos. Mi país debería ponerse a estudiar lo que hacen unos buenos bancos centrales, entre otros, el de la India, porque realmente consiguieron evitar los excesos que descompusieron nuestros mercados financieros. Cuando los bancos estadounidenses querían vender esos productos derivados, complejos y llenos de riesgo, la representante de uno de los bancos centrales de Asia sudoriental les preguntó: «¿pueden explicarnos de qué se trata?». Contestaron: «no, no podemos»; a lo que ella replicó: «pues, sin explicarlos, tampoco podrán venderlos». Se salvaron así de los estragos sin fin que causaron estos productos en los Estados Unidos y en Europa occidental.

La crisis se está difundiendo en todos los países del mundo a través de muchas vías. La más directa, y por la que empezó todo, es obviamente la de los mercados financieros. Las corrientes financieras tan potentes que hubo en los años de bonanza están secándose, lo que significa que el acceso a la financiación se hace difícil para muchos países en desarrollo. Se prevé un brusco descenso de las corrientes que van a esos países, hasta llegar incluso, en algunos casos, a que los flujos sean más abundantes en el sentido inverso. Otra de las vías de contagio es la bajada sin precedentes de las exportaciones; las cifras son de una magnitud que nadie podría haber imaginado. A ello hay que añadir el descenso de las remesas monetarias de los emigrantes y de las corrientes de mano de obra. Cuando flojea el empleo, una de las primeras víctimas son, inevitablemente, los trabajadores emigrantes. A los bancos estadounidenses salvados por los planes de rescate se les dijo que no podían contratar a inmigrantes, de modo que ha habido ya restricciones a la contratación de extranjeros, por muy cualificados que sean. Han tenido que cancelarse ofertas de empleo y la inmigración se está viendo afectada.

Resurgimiento del proteccionismo y otras distorsiones del comercio y las inversiones

Durante la última contracción de la economía mundial, el Director General de la OIT, Juan Somavia, rechazó decididamente el proteccionismo en un discurso que pronunció en noviembre de 2001. Esta vez también hemos hecho las mismas declaraciones, pero en vano: se están adoptando medidas proteccionistas en todo el mundo. Estuvo bien que los países del G-20 se comprometieran en su reunión de noviembre de 2008 a no caer en el proteccionismo, si bien, por desgracia, no han honrado su promesa. Ha resurgido un proteccionismo tanto directo como indirecto, tanto deliberado como involuntario, de carácter general. Por ejemplo, en el plan aprobado en los Estados Unidos para estimular la economía una de las medidas se resume en el lema «Compra estadounidense», lo cual es una recaída en el proteccionismo. El Gobierno prometió después que la medida quedaría suspendida si quebrantaba los acuerdos internacionales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ello suena bien, pero los acuerdos de la OMC sobre las adquisiciones públicas sólo cubren en la

práctica las transacciones entre los Estados Unidos y otros países industriales avanzados. Lo que realmente estaban diciendo era: «seguiremos comprando bienes a los demás países industriales avanzados, a los países ricos, pero seremos discriminatorios con los procedentes de los países pobres». Y eso es aún más injusto que una política proteccionista general.

En el espíritu de los acuerdos comerciales internacionales anida la idea de que tanto los aranceles como las subvenciones causan distorsiones al comercio. Por eso éstas se hallan sujetas a restricciones generales, con la excepción de la agricultura, y sabemos que las subvenciones agrícolas producen desigualdades en las reglas del juego y distorsionan la estructura comercial. Durante esta crisis, sin embargo, los países industriales avanzados han subvencionado masivamente a sus empresas, empezando por las financieras. Por tanto, incluso si antes había llegado a haber un terreno de juego equilibrado, nadie puede afirmar que lo esté hoy en día. ¿Cómo va a competir un banco, una institución financiera o una empresa de automóviles de un país en desarrollo con una homóloga de los Estados Unidos que ha recibido una ayuda de miles de millones de dólares?

Pero no sólo se ha ayudado a las entidades financieras. La realidad es que tanto en los Estados Unidos como en Europa occidental se ha hecho saber a las grandes empresas que, si tienen problemas, los poderes públicos las salvarán; o que, al menos, procurarán acudir a socorrerlas. Ello ha fortalecido la inclinación de esas empresas a asumir grandes riesgos, porque si los asumen y pierden serán los contribuyentes quienes pagarán las pérdidas; pero, si ganan, los beneficios serán para ellas. Así se ha destruido, y para años, el terreno de juego neutral del que hablábamos antes, y hemos de reconocer que el régimen anterior de comercio e inversión se ha visto alterado —deliberadamente o no— de una manera fundamental.

Veamos, por ejemplo, la cuestión de las garantías que se les dan a los bancos. Aun cuando los países en desarrollo hagan lo mismo, las políticas simétricas pueden tener efectos asimétricos. Las garantías que dan los países en desarrollo a sus bancos no tienen el mismo peso que las garantías estadounidenses. Ésta es una de las razones de que estemos viendo la anomalía de las corrientes de capital inversas: el dinero está yendo hacia los Estados Unidos, que es donde se originó el problema. Los Estados Unidos desencadenaron la crisis financiera mundial por su falta de reglamentación y sus malas prácticas financieras, pero el dinero está afluyendo a esas instituciones financieras maltruchas porque el Gobierno estadounidense ha aportado garantías.

Frente a una crisis mundial hacen falta remedios mundiales

Es evidente que la crisis actual ha alterado de manera profunda la índole de la competencia mundial y que tenemos que reconsiderar todos los elementos de las reglas del juego para poder salir adelante. Se trata de una crisis verda-

deramente mundial y, como la economía está globalizada, el problema sólo se puede resolver en el plano mundial.

Aunque necesitamos un plan de reactivación económica de alcance mundial, las decisiones se siguen adoptando en el plano nacional. Hay, por tanto, un desajuste entre lo que necesitamos, que son medidas mundiales, y los órganos decisorios, que son nacionales. Y ello es importante porque, cuando un país elabora su plan, sopesa los beneficios y los costos, entre éstos, por ejemplo, el incremento que sufrirá su déficit público. Los beneficios en que piensa cada país son beneficios únicamente para su economía nacional, no para la economía mundial. En consecuencia, no habrá estímulos mundiales suficientes si no se adopta un plan coordinado en el plano mundial.

Dicho de otro modo, en términos macroeconómicos solemos hablar de «multiplicadores»: ¿cuánto PIB más se genera, o cuántos empleos se generan, por cada dólar de gasto público o de estímulo público? Pues bien, hay una diferencia considerable entre el multiplicador nacional y el multiplicador mundial, sobre todo si se compara éste con el de las economías pequeñas y abiertas. Los economistas llamamos a estas diferencias fugas o escapes, porque parte del dinero gastado no se queda en la economía nacional; si se quedara todo, se pondría en circulación y seguiría impulsando la economía. En una economía abierta, parte del dinero que gastamos va a otros países, aunque permanece en la economía mundial: como no formamos parte de una galaxia, nuestra actividad comercial se desenvuelve únicamente en nuestro mundo y, por tanto, éste sí que es una economía cerrada. Es decir, no hay fugas en el mundo, y los multiplicadores mundiales son muy grandes. A medida que la economía mundial se va unificando, los multiplicadores nacionales disminuyen en cifras relativas, y el resultado que se produce es un incentivo a que los planes de reactivación no sean lo suficientemente grandes.

Además, cuando un gobierno piensa en cómo diseñar su plan de reactivación, lo que se pregunta es cómo conseguir el máximo beneficio para su país, no para el mundo. Procurará que los fondos que dedica a su plan no tengan fugas, que se queden en el país. Los gobiernos piensan en su nación, por lo que el efecto mundial se reduce y el fruto del estímulo es menor de lo que podría haber sido. Y ello es un problema muy preocupante, pues la recesión económica actual es probablemente la más profunda y prolongada que ha habido desde la Gran Depresión de los años treinta.

Protección social, estabilizadores automáticos y empleo

El problema específico de los Estados Unidos es que el plan de reactivación no sólo es insuficiente, sino que llega tarde y no está bien diseñado. Para valorar su magnitud hay que ver qué otras cosas están pasando en la economía. ¿Hay estabilizadores automáticos o desestabilizadores automáticos? Cuando la economía se debilita debería aumentar automáticamente el gasto en protección social y prestaciones de desempleo, lo que ayudaría a estabilizar la situa-

ción. Sin embargo, al menos en los Estados Unidos y en algunos otros países, uno de los aspectos lamentables de las llamadas reformas implantadas durante los últimos decenios es que han debilitado los estabilizadores automáticos, a pesar de que son muy importantes. Se ha degradado el carácter progresivo de la fiscalidad, y hemos pasado de unos sistemas de jubilación de prestaciones definidas a unos sistemas de cotizaciones definidas, lo cual también resta eficacia a los estabilizadores automáticos de la economía y, en algunos casos, los convierte en desestabilizadores automáticos.

Comparemos la situación que había cuando los Estados Unidos tenían buena protección social y un sistema de jubilación basado en prestaciones definidas con la situación en la que ha ido entrando el país: una protección social endeble y unas pensiones que se basan en cotizaciones definidas. ¿Qué les ha pasado a la mayoría de los estadounidenses? Pues que han visto menguar drásticamente sus cuentas de ahorro para la jubilación y el valor de su vivienda, que ha descendido en un 20 o 30 por ciento y, a veces, hasta en un 50 por ciento. El dinero que la gente reservaba para pagar la educación de los hijos, o para su propia jubilación, casi se ha volatilizado. El país contaba con un sistema que le amparaba frente a los riesgos de este tipo, pero cometió el error de suprimirlo.

Cuando los estadounidenses comprueban esta merma de sus ahorros y de sus ahorros para la jubilación, se dan cuenta de que tienen que ahorrar más. Esto será bueno a la larga para la economía nacional en muchos sentidos, pues la tasa de ahorro de los hogares había bajado a cero, lo cual no era sostenible. Sin embargo, a corto plazo es un problema embarazoso. Ya hay indicios de que la tasa de ahorro estadounidense puede haber subido de cero a nada menos que un 5 por ciento, y de que sigue subiendo. Todo ello entraña un cambio económico enorme: como la población ahorra más, gasta menos, y la pérdida consiguiente de demanda agregada está socavando mucho la economía mundial.

El debilitamiento de los estabilizadores automáticos de los Estados Unidos se ve agravado por los «desestabilizadores automáticos» que tienen los Estados federados: sus marcos presupuestarios les obligan a mantener el equilibrio, es decir, cuando los ingresos bajan, deben reducir los gastos o elevar los impuestos. Estos desestabilizadores son de una magnitud enorme. Hace unos meses, antes de que la situación se agravara aún más, se estimaba que el déficit de los erarios públicos de los Estados rondaba los 150.000 millones de dólares estadounidenses anuales; hoy es probablemente mucho mayor, quizás de 200.000 millones. Ello significa que en un plazo de dos años ese contraestímulo que causa la reducción de los ingresos estatales anula el 40 o el 50 por ciento del estímulo federal total. Desde esta perspectiva nos damos cuenta de lo pequeño que es realmente el plan de reactivación estadounidense, que se queda muy corto ante el desafío que tenemos por delante.

Veámoslo de otra manera, desde el punto de vista del empleo. El objetivo era que el plan mencionado creara o salvara unos 3,6 millones de puestos de trabajo; sin embargo, los Estados Unidos han perdido ya más de 2,5 millones,

y pierden todavía unos 600.000 más cada mes, ritmo que es probable que se mantenga. Al mismo tiempo, cada año se incorporan al mercado de trabajo casi 2 millones de personas. Así pues, nos encontramos con que hay ya un déficit de 5 millones de empleos, al que se añadirán otros 2 o 3 millones más en los dos años próximos. La creación o el mantenimiento de 3,6 millones de puestos es, por tanto, insuficiente. En 2010 habrá un déficit colosal de empleos en los Estados Unidos y pienso que ocurrirán problemas semejantes, y a veces aún más graves, en otros países de todos los continentes.

La crisis y el mundo en desarrollo

Esto me lleva a contemplar la crisis y los estímulos para superarla desde el punto de vista de los países en desarrollo. Coincidimos todos en que se precisa un estímulo mundial, pero los países en desarrollo no tienen los recursos necesarios para sufragar planes de ese tipo. Los Estados Unidos pueden dedicar a ese fin 700.000 u 800.000 millones de dólares estadounidenses, pero la mayoría de los países en desarrollo no tiene fondos de esta magnitud. A menos que reciban una ayuda cuantiosa, no podrán adoptar políticas contracíclicas, por lo que no habrá una recuperación rápida y firme en una gran parte del mundo, la que más está sufriendo la crisis. Estos países son víctimas inocentes de la mala reglamentación de los Estados Unidos, pero no dispondrán de fondos para arbitrar políticas contracíclicas si no se hace algo por ellos. Ahora bien, no se trata sólo de una cuestión de responsabilidad, ni siquiera de solidaridad humana: es también una cuestión de interés propio, pues la economía mundial no se recuperará bien si una parte importante del mundo sigue estando mal. Es, por tanto, imperativo que reciban ayuda.

La Comisión de las Naciones Unidas sobre las reformas del sistema monetario y financiero internacional va a recomendar que se asigne a los países en desarrollo al menos el 1 por ciento de los planes de reactivación que pongan en marcha los países industriales avanzados. Pensemos en lo exigua que es esta cifra: el 1 por ciento de un plan de 700.000 millones de dólares estadounidenses serían 7.000 millones que deberían repartirse entre todos los países en desarrollo. Pero, aunque no fuera suficiente, sería mejor que nada. Lo importante es que hemos de estudiar toda una serie de formas nuevas de aportar financiación a los países en desarrollo, y en el informe completo de nuestra Comisión presentaremos algunas ideas sobre cómo se podría conseguir este objetivo.

Tropezamos también con otro problema que se suma al de la falta de recursos: la ausencia de «espacio político». Retrocedamos a los años 1997-1998, el período de la última crisis financiera del Asia oriental: el Fondo Monetario Internacional (FMI) acudió en ayuda de los países afectados, pero impuso unas condiciones que empeoraron la situación. La crisis se convirtió en recesión, y la recesión en depresión.

Habrà gente que diga que no se va a repetir la Gran Depresión de los años treinta porque hoy sabemos cómo debemos actuar y, además, somos

mucho más listos que entonces. Pero deberíamos recordar que hace diez años éramos casi tan listos como hoy, a pesar de lo cual el FMI y el Tesoro estadounidense se fueron a Indonesia, aconsejaron al país lo que debía hacer con su sistema financiero y consiguieron hundir éste. Impusieron unas condiciones al país que lo abocaron a una profunda depresión: en Java, la isla principal del país, la tasa de desempleo llegó al 40 por ciento. Quien piense que, como hoy somos tan listos, podemos evitar que se produzca una depresión debería recordar lo que sucedió en Java hace sólo un decenio. Es posible que algunos de los que decidieron aplicar allí aquella política ocupen hoy todavía puestos dirigentes. Tal vez hayan aprendido la lección, pero tal vez conserven la misma mentalidad que entonces; no lo sabemos, pero es evidente que nos debe preocupar.

De lo que sucedió hace diez años se deriva otra cosa importante. Como los países de Asia oriental sufrieron tanto las consecuencias de la mala gestión de aquellas crisis por parte del FMI, muchos de ellos, y también muchos otros países en desarrollo de otras regiones del mundo, se prometieron que no dejarían que les pasara lo mismo otra vez. El Primer Ministro de uno de esos países me dijo en una ocasión: «Estuvimos en el curso del 97, y allí aprendimos lo que te ocurre cuando no tienes reservas suficientes». Los del curso del 97, los que aprendieron allí sus lecciones, han acumulado una enorme cantidad de reservas, del orden de billones de dólares estadounidenses. Es bueno para ellos, puesto que están ahora más pertrechados; pero ello plantea un problema a la economía mundial, pues están recibiendo unos ingresos que no están gastando. Es como enterrar los ingresos, lo cual agrava la escasez de la demanda agregada mundial; y el bajo nivel de ésta es uno de los problemas fundamentales que subyacen a la crisis actual.

Los fallos del mercado y la función de los poderes públicos

Es importante, a nuestro juicio, que cuando pensemos en esta crisis tengamos presentes los problemas de fondo. En los comienzos de la crisis, a una pregunta de un periodista sobre lo que estaba pasando, el presidente G. W. Bush dijo: «Bueno, hicimos demasiadas casas». Era verdad que habíamos construido demasiadas casas, pero se supone que las economías de mercado no construyen demasiadas casas donde no deben hacerlo, ni más de las que puede comprar la población. La pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿por qué ha fallado la economía de mercado? Ahora se dice que las políticas monetarias eran demasiado laxas y la reglamentación poco estricta. Pero entonces hay que preguntarse: ¿por qué eran demasiado laxas las políticas monetarias y tan poco estricta la reglamentación? Si no se da respuesta a estas preguntas no podremos saber lo que hay que hacer frente a la crisis.

Una de las razones de que la reglamentación fuera tan permisiva se halla en unos principios económicos equivocados, empezando por el que proclama que la mejor manera de dirigir una economía es confiar en unos mercados sin trabas que se ajustarán por sí solos. Hoy casi todo el mundo está de

acuerdo, por fortuna, en que esa concepción fundamentalista del mercado es errónea. Hasta Alan Greenspan, que fue presidente de la Reserva Federal y es considerado el sumo sacerdote de la escuela mencionada, ha dicho: «Me equivoqué». Todos, en todo el mundo, hemos pagado un alto precio por esa lección. Por lo menos Greenspan se la ha aprendido, porque hay otros que no se la han aprendido del todo. Los mercados no se regulan por sí solos y los gobiernos tienen una responsabilidad decisiva en que la economía de mercado funcione. Los mercados son un componente esencial de toda economía fructífera, pero no se bastan por sí solos: tiene que haber un equilibrio entre el papel de los mercados y el de los poderes públicos. Entender cuándo los mercados funcionan y cuándo no, así como las limitaciones de los Estados, es una condición esencial para trazar unas líneas maestras idóneas que guíen los planes públicos.

La segunda pregunta es por qué motivo las políticas monetarias eran tan laxas. ¿Por qué Greenspan fabricó una burbuja? La respuesta es —otra vez— muy sencilla: sin unas políticas de este cariz no habría habido una demanda agregada suficiente ni en los Estados Unidos ni en el mundo en general. Greenspan las permitió para que la economía estadounidense no encallara. ¿Y por qué no había una demanda agregada suficiente? En una economía globalizada, sólo se puede responder a estas preguntas desde una perspectiva mundial. Una vez más, las contestaciones son dos. Una es que la desigualdad no ha dejado de ahondarse durante los tres últimos decenios. Hemos estado transfiriendo dinero de los pobres a los ricos, de quienes gastarían el dinero si lo tuvieran a quienes no necesitan gastarlo, y el resultado de ello ha sido un descenso de la demanda agregada.

En los Estados Unidos se pensó que podía resolverse este problema: a quienes no tenían dinero se les dijo que siguieran gastando como si lo tuvieran, y estuvieron contentos durante un tiempo. Había una gran burbuja de endeudamiento que les permitió seguir gastando. El país más rico del mundo estaba viviendo por encima de sus posibilidades. En respuesta a las críticas que se hacían a los Estados Unidos, el Secretario del Tesoro dijo que el mundo debería estar agradecido, porque si los estadounidenses no gastaran tanto, la economía mundial lo acusaría. En cierto sentido tenía razón, pero si el sistema económico mundial necesita que el país más rico gaste por encima de sus posibilidades es que tiene una malformación fundamental.

El problema es que el sistema se ha quebrado, porque se basaba en que los consumidores estadounidenses gastaran más de lo que podían, endeudándose una y otra vez; se basaba en una burbuja y en unos precios de la vivienda que eran desmedidos. La burbuja ha estallado, y ahora la gente sabe que no puede seguir financiando de ese modo su consumo. Podría decirse que el crecimiento económico mundial se ha quedado sin motor.

La desigualdad mundial era una de las razones de la ineficiencia de las políticas monetarias, pero otra era la masiva acumulación de reservas que hicieron los países para poder defenderse, sin tener que acudir al FMI, en caso de volatilidad económica.

He hecho hincapié en estos problemas de fondo porque las actuales conversaciones del G-20 y de otros foros se están orientando, sobre todo, a establecer un nuevo sistema de reglamentación y a estudiar la manera de estimular la economía a corto plazo. Pero hay que preguntarse qué va a suceder dentro de dos o tres años, con qué se van a sustituir las fuentes de demanda agregada que impulsaron la economía mundial en el período 2003-2007 o incluso antes. Hemos ido de una burbuja a otra, de una base insostenible a otra igualmente insostenible, y, a menos que efectuemos reformas más fundamentales, no seremos capaces de volver a un crecimiento económico firme y sostenible. Por eso he procurado poner de manifiesto alguno de los problemas de fondo cardinales de la crisis actual.

Paradigmas encontrados, demanda agregada y remuneraciones

Veremos ahora algunas de las ideas y paradigmas económicos que son importantes para comprender qué orientación han de seguir los planes políticos. Ha habido dos paradigmas que han luchado por imponerse en los corazones y las mentes de la población de todo el mundo durante los últimos decenios. Uno es el ya mencionado «modelo del fundamentalismo del mercado», el cual sostiene que unos individuos racionales, con expectativas racionales, actúan en unos mercados perfectamente competitivos junto con unas empresas también competitivas que obtienen beneficios; estos mercados sin trabas son capaces por sí solos de conseguir la eficiencia económica y lo mejor que pueden hacer los gobiernos es intervenir lo menos posible. La teoría de este modelo termina diciendo que los beneficios del crecimiento generado de este modo irán llegando de un modo u otro a todos los miembros de la sociedad.

El otro modelo se basa en una serie de ideas de diverso origen y numerosas variantes. Según una de ellas, subrayada por John M. Keynes, los mercados no siempre funcionan bien ni siempre se corrigen por sí solos. Al fin y al cabo, han sucedido cosas como la Gran Depresión. Hay dos líneas distintas dentro de la teoría económica keynesiana y, por desgracia, la que ha tenido más influencia de las dos está bastante equivocada. Aunque se remonta a John Hicks, ha sido Paul Samuelson quien la ha difundido más eficazmente. Se sostiene en ella que el problema de la economía de mercado estriba en la rigidez de los salarios y que, de no haber esta rigidez, la economía funcionaría tal como predecían las teorías clásicas: los mercados estarían ordenados, todo iría como una seda y Adam Smith estaría en los cielos. (La verdad es que Adam Smith entendió a Adam Smith mucho mejor que sus seguidores modernos. Comprendió que los mercados no siempre funcionan bien; que hace falta la competencia para que la economía sea eficiente, pero que las empresas siempre intentan restringir la competencia pese a que es necesario que haya competencia. Sin embargo, sus seguidores modernos sólo han leído de Adam Smith las partes que les gustaban.)

La teoría económica moderna ha explicado por qué esta tradición adscrita a Adam Smith está equivocada. Mis propios trabajos sobre la información asimétrica (básicamente la idea de que hay gente que sabe unas cosas que otros no saben) han demostrado que la razón de que la mano invisible del mercado parezca muchas veces invisible es que no existe. Por lo general, los mercados no son eficientes. Esta idea tan sencilla, pese a su importancia, no ha sido tomada verdaderamente en serio por quienes creen que los mercados son siempre eficientes.

Muchos seguidores de la idea keynesiana de la rigidez de los salarios defendieron la llamada «síntesis neoclásica», según la cual la economía tiene dos regímenes: uno en el que las cosas funcionan a la perfección —en el que se da la razón a Adam Smith—, y otro en el que hay desempleo. Todo lo que habrá que conseguir es que la economía logre el pleno empleo, porque entonces los mercados funcionarán a la perfección.

Esta conclusión no está fundada en la ciencia económica. No es ni un teorema ni una «averiguación empírica», sino un artículo de fe. Si lo pensamos un momento veremos que obedece a una lógica muy peculiar. Es mucho más razonable afirmar que un desmoronamiento de la economía como el que estamos viendo hoy o como el que vimos en la Gran Depresión es síntoma de una malformación del mercado de tal magnitud que es imposible pasarlo por alto. Hasta los defensores del mercado reconocen que algo está yendo mal. Se dan muchas otras circunstancias en las que los mercados no son perfectamente eficientes, en las que las cosas no funcionan bien, pero en las que los fallos son más difíciles de detectar o predecir. Lo que estamos viendo es la punta del iceberg, pero por debajo hay muchísimas ineficiencias pequeñas del mercado de las que deberíamos ser conscientes. En mis propios escritos he tratado de explicar algunas de ellas.

La teoría de Keynes sobre la rigidez de los salarios tuvo consecuencias muy nocivas y, además, omnipresentes: si esa rigidez es la causa de que la economía no funcione como según Adam Smith debería funcionar, ¿cuál es la solución? Acabemos con la rigidez salarial, dejemos que los mercados de trabajo sean más «flexibles». Ésta ha sido la base de toda una serie de doctrinas que han socavado la protección sociolaboral y los derechos de los trabajadores.

Otra de las líneas teóricas que vienen de Keynes, a mi juicio mucho más importante, es la que se debe a Irving Fisher y Hyman Minsky (que está ahora más de moda). Gran parte del trabajo que he realizado a lo largo del último cuarto de siglo se inscribe en esta tradición, que nació en parte de una observación sencilla: los salarios no son rígidos. En la Gran Depresión bajaron más o menos un tercio. ¿Cómo se puede afirmar que son rígidos cuando se reducen y, además, en esta proporción?

El problema que advirtió Keynes es que los salarios pueden ser demasiado flexibles ya que, cuando bajan, los ingresos de la población se reducen y disminuye la capacidad de ésta de mantener una demanda de bienes sostenida. La falta de demanda agregada fue el problema que causó la Gran Depresión, lo mismo que la falta de demanda agregada es el problema actual.

Imponer una mayor flexibilidad salarial puede acabar agravando este problema de fondo que es el desplome de la demanda agregada.

Debido a la crisis que vivimos está claro que hoy casi nadie puede creer en el modelo de expectativas racionales ni en el de mercados eficientes. He dicho «casi nadie» porque hay algunos académicos estadounidenses que parecen «impermeables» a lo que ha sucedido; ningún dato objetivo les hará cambiar de opinión. Siguen creyendo que los mercados son totalmente eficientes, y ello aunque aumente el desempleo y haya tantos síntomas evidentes de irracionalidad. Ahora bien, una vez rechazados esos fundamentalismos, lo que hemos de tratar de entender es de qué manera fallan los mercados. Las dos opiniones contrastadas de Keynes —la rigidez salarial frente al problema de la excesiva flexibilidad— nos abren dos vías para reflexionar sobre los errores cometidos y para diseñar dos líneas políticas muy distintas.

La flexibilidad salarial descendente o, dicho de otro modo, la deflación plantea el problema, como ya he destacado, de la pérdida de demanda agregada, aunque es también importante por otra razón. Cuando los contratos de deuda son nominales, no indizados, la presencia de deflación significa que habrá quiebras, y las quiebras cuestan muy caras y acarrear muchos trastornos. Los períodos de deflación han sido históricamente períodos muy difíciles, de crecimiento débil. La deflación constituyó un problema notable en los Estados Unidos y en el Japón a finales del decenio de 1990, y tal vez pueda serlo ahora también.

Las quiebras son preocupantes porque, si no se gestionan bien, se puede perder el capital de las empresas; si se gestionan bien, son simplemente una reorganización financiera, y es importante tenerlo en cuenta. Hay mucha gente hoy que les tiene un miedo excesivo, y es porque a veces se han llevado muy mal. Sin embargo, las que se gestionan bien —por ejemplo, las que se atienen al capítulo 11 del Código de Quiebras de los Estados Unidos— hacen posible mantener íntegras las empresas y son una manera de salir adelante. Así que no debemos temer a las quiebras, aunque, por supuesto, tienen un precio.

La naturaleza del problema al que ahora nos enfrentamos puede exponerse de la siguiente manera. Los trabajadores de la economía mundial poseen las mismas cualificaciones que antes de la crisis y tampoco han cambiado las máquinas ni los recursos materiales. El problema es que hay un fallo de organización, otro de coordinación y otro macroeconómico. Somos incapaces de poner a producir esos recursos humanos y materiales, lo cual deja claramente de manifiesto la importancia de la política económica y de la organización productiva. No son nuestros recursos lo que ha desaparecido, sino la forma en que los organizamos para crear empleos y crear valor. El reto que tenemos ante nosotros es tratar de crear la demanda agregada que los ponga de nuevo en funcionamiento. La pregunta que hemos de hacernos es con qué tipo de políticas y reformas es más probable que lo consigamos. Si nos hacemos esta pregunta nos damos cuenta de que muchos de los planteamientos de los planes públicos preferidos a lo largo de los últimos decenios no han hecho sino empeorar la situación. Ya me he referido al hecho de que al debilitar la

protección social hemos debilitado nuestros estabilizadores automáticos, y de que hemos desestabilizado la economía flexibilizando más los salarios en vez de apoyar la estabilidad del empleo. Hemos causado más inquietud, lo que en circunstancias como las actuales eleva los niveles de ahorro y reduce el consumo. Todas estas supuestas reformas han restado estabilidad al sistema y han mermado su capacidad para capear el temporal.

El desplome del crédito, los salvamentos de bancos y los incentivos sesgados

Además de que las medidas de estímulo económico han sido insuficientes, los Estados Unidos tropiezan con otro gran escollo para implantar un plan de relanzamiento eficaz: no saben bien qué hacer para que vuelva a funcionar el sistema bancario y financiero. Todos sabemos lo que hace falta, pero va a ser muy difícil realizarlo. Queríamos restaurar el crédito dejando el menor lastre posible al déficit público y a la deuda pública. Por desgracia, al rescatar a los bancos se ha hecho exactamente lo contrario: se han gastado cientos de miles de millones de dólares, lo que ha elevado la deuda nacional pero no ha elevado el crédito. Si los Estados Unidos hubieran destinado 700.000 millones de dólares a fundar un banco nuevo, que no tuviera cargas del pasado y al que se permitiera operar con un coeficiente de endeudamiento (relación entre deuda y capital) de 12 a 1 —lo cual es muy modesto si lo comparamos con los arriesgados 30 a 1, 50 a 1 o incluso 100 a 1 con que operaban los bancos que ahora estamos saneando—, con sólo ese 12 a 1 los 700.000 millones habrían generado 8,4 billones de capacidad de crédito. Podían haberse destinado esos 700.000 millones a generar toda la capacidad de crédito necesaria, incluidos los préstamos a las pequeñas empresas y a las demás firmas en general. Los beneficios obtenidos por ese nuevo banco habrían servido para reembolsar al Tesoro público; pero, en vez de hacerlo así, se decidió gastar el dinero de un modo que salvaguarda algunos intereses creados.

Es fácil de entender lo ocurrido: los bancos de los Estados Unidos engendraron activos tóxicos; algunos de ellos los vendieron a Europa, pero sigue habiendo muchos en el país. Los errores ya han sido cometidos, y una ley básica de la economía es que lo hecho, hecho está. Las pérdidas están ahí. Los bancos prestaron dinero basándose en una burbuja, y esa burbuja ha estallado. Nada va a cambiar eso. Muchos, tanto del sector financiero como de otros ámbitos, quieren hacernos creer que de algún modo, si se restablece la confianza, las pérdidas desaparecerán. Me gustaría que tuvieran razón, pero no la tienen. Hubo una burbuja que ya entonces era evidente y que ahora lo es por partida doble. Hoy la cuestión es quién soporta las pérdidas. Es algo parecido a un juego de suma cero. ¿Qué quieren los bancos? Es muy fácil: los bancos quieren que esas pérdidas las costeen los contribuyentes de los Estados Unidos. También lo querría yo si fuera banquero, porque a nadie le gusta sufrir las secuelas de sus propios errores. Están intentando de una manera subrepticia u otra, de una manera no transparente u otra, expedir esas pérdidas a los

contribuyentes. La paradoja es que fue la falta de transparencia lo que nos metió en este lío, y ahora hay quienes tratan de valerse de esa misma falta de transparencia para sacarnos de él.

Un ejemplo de esa forma opaca de actuar consiste en asegurarse contra las pérdidas. Tomas un paquete de esos activos tóxicos y te dices: bueno, me aseguraré frente a ese riesgo. Pero así no desaparecen las pérdidas: simplemente se trasladan al balance público estadounidense. Lo que ocurre es que los sistemas de contabilidad no son iguales. Sacar las pérdidas del balance del banco se traduce en una ganancia para éste, y sus resultados parecen mejores. Pero en la contabilidad federal estadounidense no se contemplan las pérdidas previstas, sino que sólo se registran las que efectivamente se producen. Todos podríamos hacernos la ilusión de que al fin y al cabo hemos resuelto el problema, pero sólo al precio de no ser transparentes. El truco es bueno, pero no resuelve el problema porque dentro de unos años la deuda nacional de los Estados Unidos va a ser mayor, posiblemente mucho mayor.

En realidad es peor que un juego en el que todos quedan igual que antes, pues algunos salen perdiendo. Si no tienes acicates para hacer las cosas bien, las harás mal, y parte del problema del sector financiero es que los incentivos han sido sistemáticamente malos. Mientras los Estados Unidos estaban inundando de dinero a los bancos y éstos se lo gastaban pagando primas a sus directivos o dividendos a sus accionistas, la población los veía actuar así y se preguntaba: ¿no son atroces estos banqueros? Y todo el mundo decía que sí, que los banqueros tienen una ética muy discutible. Posiblemente sea verdad. No obstante, el problema principal es que sus actos obedecen a unos acicates perversos, del mismo modo que antes obedecían a otros acicates que los animaban a adoptar una actitud corta de miras y a asumir riesgos excesivos. En ambos casos, hicieron lo que los estímulos objetivos les impulsaron a hacer. De hecho, durante esos años que han desembocado en la crisis que sufrimos hoy, me preocupaba el comportamiento que veía en los bancos, pues estaba totalmente convencido de que acarrearía problemas graves. Cuando veía que no aparecían problemas, lo que me preocupaba era si yo estaba equivocado; pero hoy los problemas que se predecían son una realidad manifiesta.

El sistema de seguros genera asimismo incentivos perversos. Por ejemplo, se han asegurado las pérdidas de Citibank pero la entidad sólo asume el 10 por ciento de ellas; el 90 por ciento restante lo garantiza el Gobierno. Las hipotecas son un elemento clave del problema que debe resolverse. Aun cuando muchas viviendas estén «hundidas», es decir, tengan un valor muy inferior al de su hipoteca respectiva, lo mejor sería que todo el mundo pudiera quedarse en su casa. Echarles de ella no es bueno para nadie: la casa acaba en una situación de ruina y la comunidad se empobrece. Millones de estadounidenses están perdiendo su casa, y con ella los ahorros de toda su vida. Los Estados Unidos tienen un problema social, no sólo un problema económico.

Es necesario hacer algo a este respecto, pero el hecho de asegurar a los bancos contra sus pérdidas empeora aún más la situación. Tomemos, por ejemplo, una hipoteca que debe ejecutarse. Es poco probable que el precio de esa

vivienda suba. Si no se ejecuta y el precio sube, Citibank sale ganando. Si el precio baja, cosa muy probable, ¿quién corre a cargo de la pérdida? El contribuyente estadounidense. Es un juego a cara o cruz: cara yo gano, cruz tú pierdes. Se ha llegado a una situación que alienta a los bancos a no ejecutar esas hipotecas y a operar con un nivel de riesgo excesivo. Los incentivos son asimétricos y, por eso, se trata de un juego de suma negativa.

En un sentido más amplio, la hacienda federal de los Estados Unidos ha aportado la mayor parte del capital que tienen actualmente varios de los bancos mayores, pero no ha adquirido la capacidad de supervisar sus decisiones. Y lo mismo ocurre en otros países: siempre que hay una división entre quien pone el capital y quien toma las decisiones, aparecen unos incentivos viciados. Es una de las primeras leyes de la economía. Los incentivos viciados conducen a malos comportamientos, y éstos destruyen riqueza. Dicho con otras palabras, estos países han generado incentivos que no estimulan la creación de riqueza, sino su destrucción.

Los déficits presupuestarios consiguientes tendrán efectos a largo plazo. Hace unos años, el Presidente Bush se dirigió a los estadounidenses para decirles: «tenemos un problema: nuestra seguridad social [el sistema público de pensiones de jubilación] está en quiebra. Si no hacemos algo al respecto tendremos que romper el pacto, el contrato social. Y también llevará a la quiebra a nuestra economía». En aquellas fechas, el déficit de la seguridad social —el llamado déficit de los 75 años— era de unos 560.000 millones de dólares. Por menos de lo que se ha gastado en sanear los bancos enfermos —que siguen estando enfermos— los Estados Unidos podían haber dado al sistema de seguridad social unos cimientos sólidos para varias generaciones. El Gobierno podría haber dicho a todos los jubilados de los próximos 75 años que no tenían que preocuparse por su futuro. Ahora el Presidente Barack Obama está diciendo también que hemos de reconsiderar el sistema de seguridad social porque faltan los fondos necesarios.

Dado que los recursos son exiguos —de ellos se ocupa precisamente la ciencia económica—, deben tomarse decisiones sobre cómo asignarlos. Se han tomado algunas decisiones equivocadas para sanear los maltrechos bancos estadounidenses, y estas decisiones tienen consecuencias sociales y económicas. Una de ellas es que habrá gente de edad avanzada cuya pensión de jubilación correrá peligro.

Observaciones finales

Cuando estudiamos los problemas que plantea esta crisis, es imperativo que tengamos presente la importancia de mantener los estabilizadores automáticos y los sistemas de protección social. Para lograr una recuperación vigorosa y sostenida, hemos de afrontar también el problema que causa la falta de una demanda agregada suficiente, que se debe a la desigualdad cada vez mayor que hay en el mundo y en el seno de los países y a la acumulación excesiva de reservas (la cual surgió de la preocupación que causaron en algunos países los

desequilibrios mundiales aparecidos durante los últimos años). Si no se encaran con más eficacia que hasta ahora los problemas de los países en desarrollo, aumentarán aún más las desigualdades y la demanda de reservas excesivas.

Tenemos que establecer una forma mejor de gestionar los riesgos mundiales, lo cual incluye idear un nuevo sistema mundial de reserva para sustituir al del dólar —que se está resquebrajando—. Aunque todos procuramos hacer lo posible por remediar los problemas y reformar el sistema de reglamentación, hemos de reconocer que con ello sólo arreglaremos «la fontanería». Tener una buena fontanería es importante, por supuesto; pero si no hacemos frente a esos otros problemas más fundamentales, no seremos capaces de lograr que la economía mundial recupere un crecimiento vigoroso, sostenible y equitativo.