

ASPECTOS POLÍTICOS DEL PLENO EMPLEO¹

Political aspects of full employment

Michal Kalecki

I

1. Una considerable mayoría de los economistas opina ahora que, aun en un sistema capitalista, el pleno empleo puede alcanzarse mediante un programa de gastos del gobierno, siempre que haya planta suficiente para emplear toda la fuerza de trabajo existente y siempre que puedan obtenerse dotaciones adecuadas de las materias primas extranjeras necesarias a cambio de exportaciones.

Si el gobierno realiza inversión pública (por ejemplo, si construye escuelas, hospitales y carreteras) o subsidia el consumo masivo (mediante asignaciones familiares, reducción de tributación indirecta o subsidios para mantener bajos los precios de los artículos de primera necesidad); si, además, este gasto se financia con préstamos y no con impuestos (que podrían afectar en forma adversa la inversión privada y el consumo), la demanda efectiva de bienes y servicios puede aumentarse hasta un punto en que se logre el pleno empleo. Tal gasto del gobierno aumenta el empleo, hay que advertirlo, no sólo en forma directa sino también indirecta, ya que los mayores ingresos que genera se traducen en un aumento secundario de la demanda de bienes de consumo y de inversión.

¹ Publicado con el título: “*Political aspects of full employment*”, in *Political Quarterly*, vol. 14, 1943, pp. 347-356. Además, es una versión revisada de la Conferencia impartida en la Marshall Society, en Cambridge en la primavera de 1942.

2. Podríamos preguntarnos de dónde obtendrá el público el dinero para prestarle al gobierno si no reduce su inversión ni su consumo. Para entender este proceso es conveniente imaginar por un momento que el gobierno paga a sus proveedores en valores gubernamentales. En general, los proveedores no retendrán estos valores sino que los pondrán en circulación al comprar otros bienes y servicios, y así sucesivamente, hasta que finalmente estos valores lleguen a personas o empresas que los conserven como activos que rinden intereses. En cualquier periodo el aumento total de valores gubernamentales en posesión (transitoria o final) de personas y empresas será igual a los bienes y servicios vendidos al gobierno. Así, lo que la economía presta al gobierno son bienes y servicios cuya producción se “financia” con valores gubernamentales. En realidad el gobierno no paga los servicios con valores sino con dinero, pero al mismo tiempo emite valores y así retira el efectivo, y esto equivale al proceso imaginario descrito antes.

Pero ¿qué ocurre si el público no desea absorber todo el incremento de valores gubernamentales? Los ofrecerá finalmente a los bancos para obtener efectivo (billetes o depósitos) a cambio. Si los bancos aceptan estas ofertas, la tasa de interés se mantendrá. Si no, los precios de los valores bajarán, lo que significa un aumento de la tasa de interés, y esto estimulará al público a poseer más valores con relación a los depósitos. Se sigue que la tasa de interés depende de la política bancaria, en particular de la política del banco central. Si esta política trata de mantener la tasa de interés a cierto nivel, ello puede lograrse con facilidad, por grande que sea el endeudamiento del gobierno. Tal era y es la posición en esta guerra. A pesar del déficit presupuestario astronómico, la tasa de interés no ha aumentado desde principios de 1940.

3. Podría objetarse que el gasto gubernamental financiado con préstamos causará inflación. A ello puede responderse que la

demanda efectiva creada por el gobierno actúa como cualquiera otro aumento de la demanda. Si hay oferta abundante de mano de obra, planta y materias primas, el aumento de la demanda se satisface con un aumento de la producción. Pero si se ha llegado al punto de pleno empleo de los recursos y si la demanda efectiva continúa aumentando, los precios aumentarán para equilibrar la demanda y la oferta de bienes y servicios (en el estado de empleo excesivo de recursos que contemplamos ahora en la economía de guerra, un aumento inflacionario de precios sólo se ha evitado en la medida en que la demanda efectiva de bienes de consumo ha sido reducida por el racionamiento y la tributación directa). Se sigue que si la intervención gubernamental trata de lograr el pleno empleo pero no llega a aumentar la demanda efectiva más allá de la marca del pleno empleo, no hay por qué temer la inflación.²

II

1. La anterior es una presentación muy burda e incompleta de la doctrina económica del pleno empleo. Pero me parece suficiente para familiarizar al lector con la esencia de la doctrina y permitirle seguir la discusión subsiguiente de los problemas políticos implicados en la obtención del pleno empleo.

² Otro problema de carácter más técnico es el de la deuda nacional. Si se mantiene el pleno empleo mediante el gasto gubernamental financiado con préstamos, la deuda nacional aumentará continuamente. Sin embargo, tal cosa no implica necesariamente perturbaciones de la producción y el empleo si el interés de la deuda se financia con un impuesto anual al capital. El ingreso corriente de algunos capitalistas tras el pago del impuesto al capital será menor y el de otros capitalistas será mayor que en el caso de que la deuda nacional no hubiese aumentado, pero su ingreso total permanecerá constante y su consumo total no tenderá a cambiar en forma considerable. Además, el incentivo a la inversión en capital fijo no es afectado por un impuesto al capital porque éste se paga sobre cualquier tipo de riqueza. Ya se tenga una cantidad en efectivo, en valores gubernamentales, o se invierta en la construcción de una fábrica, se paga el mismo impuesto al capital, de modo que la ventaja comparativa no se altera. Y si la inversión se financia con préstamos, claramente no es afectada por un impuesto al capital porque no significa un aumento de la riqueza del empresario inversionista. Así pues, ni el consumo ni la inversión de los capitalistas son afectados por el aumento de la deuda nacional si el interés sobre la misma se financia con un impuesto anual al capital.

Debemos advertir primero que si bien la mayoría de los economistas conviene ahora en que el pleno empleo puede lograrse mediante el gasto gubernamental, no ocurría así ni siquiera en el pasado reciente. Entre los oponentes a esta doctrina se encontraban (y aún se encuentran) prominentes sedicentes “expertos económicos” estrechamente conectados con la banca y la industria. Esto sugiere que hay un fondo político en la oposición a la doctrina del pleno empleo, a pesar de que los argumentos utilizados sean económicos. Ello no quiere decir que quienes los utilizan no crean en su economía, por pobres que tales argumentos sean. Pero la ignorancia obstinada suele ser una manifestación de motivos políticos subyacentes.

Sin embargo, hay indicaciones más directas aún de que una cuestión política de primera clase se encuentra en juego aquí. En la gran depresión de los años treinta las grandes empresas se opusieron sistemáticamente a los experimentos tendientes a aumentar el empleo mediante el gasto gubernamental en todos los países, a excepción de la Alemania Nazi. Esto se vio claramente en Estados Unidos (oposición al Nuevo Trato), en Francia (el experimento Blum) y también en Alemania antes de Hitler. No es fácil la explicación de esta actitud. Es claro que el aumento del producto y el empleo no beneficia sólo a los trabajadores, sino también a los empresarios, porque sus ganancias aumentan. Y la política de pleno empleo antes descrita, no reduce las ganancias porque no implica ninguna tributación adicional. En la depresión los empresarios suspiran por un auge, ¿por qué no aceptan gustosos el auge “artificial” que el gobierno puede ofrecerles? En este artículo trataremos de resolver esta interrogante difícil y fascinante.

Las razones de la oposición de los “líderes industriales” al pleno empleo obtenido mediante el gasto gubernamental pueden subdividirse en tres categorías: a) la resistencia a la interferencia gubernamental en el problema del empleo como tal; b) la resistencia a la dirección del gasto gubernamental (inversión pública y subsidio al consumo), y c) resistencia a los cambios sociales y políticos resultantes del *mantenimiento* del pleno empleo. Examinaremos en detalle cada una de estas tres categorías de objeciones a la política expansionista del gobierno.

2. Primero nos ocuparemos de la resistencia de los “capitanes de la industria” a aceptar la intervención gubernamental en la cuestión del empleo. Las “empresas” observan con suspicacia toda ampliación de la actividad estatal, pero la creación de empleo mediante el gasto gubernamental tiene un aspecto especial que hace particularmente intensa la oposición. Bajo un sistema de *laissez faire* el nivel del empleo depende en gran medida del llamado estado de la confianza. Si tal estado se deteriora la inversión privada declina, lo que se traduce en una baja de la producción y el empleo (directamente y a través del efecto secundario de la reducción del ingreso sobre el consumo y la inversión). Esto da a los capitalistas un poderoso control indirecto sobre la política gubernamental; todo lo que pueda sacudir el estado de la confianza debe evitarse cuidadosamente porque causaría una crisis económica. Pero en cuanto el gobierno aprenda el truco de aumentar el empleo mediante sus propias compras este poderoso instrumento de control perderá su eficacia. Por lo tanto, los déficit presupuestarios necesarios para realizar la intervención gubernamental deben considerarse peligrosos. La función social de la doctrina del “financiamiento sano” es hacer el nivel del empleo dependiente del estado de la confianza.

3. La resistencia de los líderes empresariales a una política de gasto gubernamental se agudiza cuando consideran los objetos en que se gastaría el dinero: inversión pública y subsidio al consumo masivo.

Los principios económicos de la intervención gubernamental requieren que la inversión pública se limite a objetos que no compitan con el equipo de la empresa privada (por ejemplo, hospitales, escuelas, carreteras etc.). De otro modo podría perjudicarse la rentabilidad de la inversión privada y el efecto positivo de la inversión pública sobre el empleo podría ser contrarrestado por el efecto negativo de la declinación de la inversión privada. Esta concepción les parece muy adecuada a los empresarios. Pero el alcance de la inversión pública de este tipo es más bien reducido y existe el peligro de que el gobierno, al seguir esta política, se vea tentado eventualmente a nacionalizar el transporte o los servicios públicos para ganar una esfera nueva donde realizar su inversión.³

En consecuencia, es de esperarse que los líderes empresariales y sus expertos se inclinen más al subsidio del consumo masivo (mediante asignaciones familiares, subsidios para mantener bajos los precios de los artículos de primera necesidad, etcétera), que a la inversión pública; porque al subsidiar el consumo el gobierno no estaría iniciando ningún tipo de “empresa”. Pero en la práctica no ocurre así. En verdad, el subsidio al consumo masivo encuentra una oposición mucho más violenta de estos “expertos” que la inversión pública, porque aquí está en juego un principio “moral” de la mayor importancia. Los principios fundamentales de la ética

³ Debe advertirse aquí que la inversión en una industria nacionalizada puede contribuir a la solución del problema del desempleo sólo si se realiza según principios distintos de los empleados por la empresa privada. El gobierno debe conformarse con una menor tasa neta de rendimiento que la empresa privada, o bien debe sincronizar deliberadamente su inversión para mitigar las depresiones.

capitalista requieren la máxima de “ganarás el pan con el sudor de tu frente”, a menos que tengas medios privados.

4. Hemos considerado las razones políticas de la oposición a la política de creación de empleos mediante el gasto gubernamental. Pero aun si se superara esta oposición —como puede ocurrir bajo la presión de las masas—, el *mantenimiento* del pleno empleo causaría cambios sociales y políticos que darían nuevo ímpetu a la oposición de los líderes empresariales. En verdad, bajo un régimen de pleno empleo permanente, “el cese” dejaría de desempeñar su papel como medida disciplinaria. La posición social del jefe se minaría y la seguridad en sí misma y la conciencia de clase de la clase trabajadora aumentaría. Las huelgas por aumentos de salarios y mejores condiciones de trabajo crearían tensión política. Es cierto que las ganancias serían mayores bajo un régimen de pleno empleo que su promedio bajo el *laissez faire*, y aun el aumento de salarios resultante del mayor poder de negociación de los trabajadores tenderá menos a reducir las ganancias que a aumentar los precios, de modo que sólo perjudicará los intereses de los rentistas. Pero los dirigentes empresariales aprecian más la “disciplina en las fábricas” y la “estabilidad política” que los beneficios. Su instinto de clase les dice que el pleno empleo duradero es poco conveniente desde su punto de vista y que el desempleo forma parte integral del sistema capitalista “normal”.

III

1. Una de las funciones importantes del fascismo, tipificado por el sistema nazi, fue la eliminación de las objeciones capitalistas al pleno empleo.

La resistencia a la política de gasto gubernamental como tal se supera bajo el fascismo por el hecho de que la maquinaria estatal

se encuentra bajo el control directo de una combinación de las grandes empresas y los arribistas fascistas. Se elimina la necesidad del mito de las “finanzas sanas”, que servía para impedir que el gobierno contrarrestara una crisis de confianza con el gasto. En una democracia no se sabe cómo será el próximo gobierno. Bajo el fascismo no hay gobierno próximo.

La resistencia al gasto gubernamental, en inversión pública o en consumo, se supera concentrando el gasto gubernamental en armamento. Por último, la “disciplina en las fábricas” y la “estabilidad política” bajo el pleno empleo se mantienen por el “nuevo orden”, que va desde la supresión de los sindicatos hasta el campo de concentración. La presión política sustituye a la presión económica del desempleo.

2. El hecho de que el armamento constituya la columna vertebral de la política del pleno empleo fascista tiene una influencia profunda sobre su carácter económico. Los armamentos en gran escala son inseparables de la expansión de las fuerzas armadas y la preparación de planes para una guerra de conquista. También inducen al rearme competitivo de otros países. Esto hace que el objetivo principal del gasto se desplace gradualmente del pleno empleo a la obtención del máximo efecto del rearme. En consecuencia, el empleo se vuelve “más que pleno”; no sólo queda abolido el desempleo sino que prevalece una aguda escasez de mano de obra. Surgen cuellos de botella en todas las esferas y esto debe afrontarse con la creación de diversos controles. Tal economía tiene muchas características de una “economía planeada” y en ocasiones se compara, con cierta ignorancia, con el socialismo. Pero este tipo de “planeación” aparece necesariamente siempre que una economía se fija cierta meta elevada de producción en una esfera particular, cuando se convierte en una “economía de metas”, entre las que la “economía del armamento”

es un caso especial. Una “economía del armamento” implica en particular la reducción del consumo en comparación con lo que habría podido ser bajo el pleno empleo.

El sistema fascista principia por la solución del desempleo, se convierte en una “economía del armamento” llena de escasez, y termina inevitablemente en la guerra.

IV

1. ¿Cuál será el resultado práctico de la oposición al “pleno empleo mediante el gasto gubernamental” en una democracia capitalista? Trataremos de contestar esta cuestión mediante el análisis de las razones de esta oposición mencionadas en la segunda sección. Sostuvimos que es de esperarse la oposición de los “líderes de la industria” en tres planos: a) la oposición de principio al gasto gubernamental basado en un déficit presupuestal; b) la oposición a la dirección de este gasto hacia la inversión pública —que puede presagiar la intrusión del Estado en las nuevas esferas de actividad económica— o el subsidio del consumo masivo, y c) la oposición al *mantenimiento* del pleno empleo y no sólo la mera prevención de depresiones profundas y prolongadas.

Ahora bien, debe reconocerse que la etapa en que los “líderes empresariales” podían oponerse a *cualquier* clase de intervenciones gubernamentales tendientes a aliviar una depresión es cosa del pasado. Tres factores han contribuido a esto: a) verdadero pleno empleo durante esta guerra; b) el desarrollo de la doctrina económica del pleno empleo y c) en parte como resultado de estos dos factores, el lema “nunca más desempleo” está profundamente arraigado ahora en la conciencia de las masas. Esta posición se refleja en los pronunciamientos recientes de los “capitanes de industria” y sus expertos. Se acepta la necesidad de

“hacer algo en la depresión”; pero la pelea continúa, primero, en cuanto a “*lo que* debe hacerse en la depresión” (es decir, cuál debe ser la dirección de la intervención gubernamental) y segundo, en cuanto “tal cosa deba hacerse *sólo* en la depresión” (es decir, sólo para aliviar las depresiones y no para asegurar el pleno empleo permanente).

2. En las discusiones actuales de estos problemas emerge una y otra vez la concepción de contrarrestar la depresión mediante el estímulo a la inversión *privada*. Esto puede hacerse rebajando la tasa de interés, disminuyendo el impuesto al ingreso o subsidiando la inversión privada directamente en esta u otra forma. No es sorprendente que tal programa resulte atractivo para las “empresas”. El empresario sigue siendo el conducto de ejecución de la intervención. Si no siente confianza en la situación política no aceptará invertir. Y la intervención no involucra al gobierno en el “juego” de la inversión (pública) ni en el “desperdicio de dinero” que significa el subsidio al consumo.

Sin embargo, puede demostrarse que el estímulo a la inversión privada no constituye un método adecuado para la prevención del desempleo masivo. Deben considerarse aquí dos alternativas:

a) La tasa de interés o el impuesto al ingreso (o ambos) bajan considerablemente en la depresión y aumentan en el auge. En este caso disminuirán el periodo y la amplitud del ciclo económico, pero el empleo puede distar mucho del nivel pleno no sólo en la depresión sino aun en el auge, es decir, el desempleo medio puede ser grande aun cuando sus fluctuaciones serán menos marcadas.

b) La tasa de interés o el impuesto al ingreso bajan en una depresión pero *no* aumentan en el auge subsiguiente. En este caso el auge durará más pero debe terminar en una nueva depresión; por supuesto, una reducción de la tasa de interés o del impuesto al ingreso no elimina las fuerzas que generan fluctuaciones cíclicas

en una economía capitalista. En la nueva depresión será necesario reducir de nuevo la tasa de interés o el impuesto al ingreso y así sucesivamente. Así, en un tiempo no muy remoto la tasa de interés tendría que ser negativa y el impuesto al ingreso tendría que ser sustituido por un subsidio al ingreso. Lo mismo ocurriría si se intentara *mantener* el pleno empleo mediante el estímulo a la inversión privada: la tasa de interés y el impuesto al ingreso tendrían que rebajarse continuamente.⁴

Además de esta debilidad fundamental del ataque al desempleo mediante el estímulo a la inversión privada hay una dificultad práctica. La reacción de los empresarios ante las medidas descritas es incierta. Si la depresión es profunda pueden adoptar una visión pesimista del futuro y la disminución de la tasa de interés o del impuesto al ingreso puede tener entonces, durante largo tiempo, poco o ningún efecto sobre la inversión y por ende sobre el nivel de la producción y el empleo.

3. Aun quienes invocan el estímulo a la inversión privada para contrarrestar la depresión, con frecuencia no se limitan al mismo sino que contemplan su asociación con la inversión pública. Parece ahora que los “líderes empresariales” y sus expertos (por lo menos una parte de ellos) tenderían a aceptar como un *pis aller* (*mal menor*) la inversión pública financiada con préstamos para aliviar las depresiones. Sin embargo, parecen oponerse todavía sistemáticamente a la creación de empleo mediante el subsidio al consumo y al *mantenimiento* del pleno empleo.

⁴ Una rigurosa demostración de esto se presenta en mi artículo que se publicara en *Oxford Economic Papers* (Véase: Full Employment by Stimulating Private Investment?)

Este estado de cosas es sintomático quizá del futuro régimen económico de las democracias capitalistas. En la depresión, bajo la presión de las masas o aun sin ella, la inversión pública financiada con préstamos se realizará para impedir el desempleo en gran escala. Pero si se intenta aplicar este método para mantener el alto nivel de empleo alcanzado en el auge subsiguiente, es probable que surja una fuerte oposición de los “líderes empresariales”. Como hemos mencionado, el pleno empleo duradero no les agrada en absoluto. Los trabajadores se “saldrían de control” y los “capitanes de la industria” estarían ansiosos de “enseñarles una lección”. Además, el aumento de precios en el auge es desventajoso para los pequeños y grandes rentistas y los hace que “se cansen del auge”.

En esta situación es probable la formación de un bloque poderoso entre las grandes empresas y los rentistas, y probablemente encontrarían a más de un economista dispuesto a declarar que la situación es manifiestamente inconveniente. La presión de todas estas fuerzas, y en particular de las grandes empresas -por regla general influyentes en algunos departamentos gubernamentales-, induciría con toda probabilidad al gobierno a volver a la política ortodoxa de reducción del déficit presupuestal. Seguiría una depresión donde la política del gasto gubernamental volvería a resultar aconsejable.

Este patrón de un “ciclo económico político” no es mera conjetura; algo muy parecido ocurrió en Estados Unidos en 1937-1938. El rompimiento del auge en la segunda mitad de 1937 se debió en realidad a la reducción drástica del déficit presupuestal. Por otra parte, en la aguda depresión consiguiente el gobierno volvió pronto a una política de gasto.

El régimen del “ciclo económico político” sería un restablecimiento artificial de la posición existente en el capitalismo del siglo XIX.

El pleno empleo sólo se lograría en la cúspide del auge, pero los auges serían relativamente moderados y breves.

V

1. ¿Podría conformarse un progresista con un régimen del “ciclo económico político” como el descrito en la sección anterior? Creo que debe oponerse al mismo por dos razones: a) porque no asegura un pleno empleo duradero; b) porque la intervención gubernamental se liga a la inversión pública y no abarca el subsidio al consumo. Lo que las masas piden ahora no es el alivio de las depresiones sino su abolición total. Tampoco debe aplicarse la utilización más plena de los recursos resultante a inversión pública, no necesaria, sólo para proporcionar trabajo. El programa de gasto gubernamental deberá dedicarse a la inversión pública sólo en la medida en que tal inversión *se necesite realmente*. El resto del gasto gubernamental necesario para la conservación del pleno empleo deberá utilizarse para subsidiar el consumo (mediante asignaciones familiares, pensiones de vejez, disminución de la tributación indirecta, subsidio a los precios de los artículos de primera necesidad). Quienes se oponen a tal gasto gubernamental afirman que entonces el gobierno no tendría que comprobar en qué gasta su dinero. La respuesta es que la contrapartida de ese gasto será el más alto nivel de vida de las masas. ¿No es tal el propósito de toda actividad económica?

2. Por supuesto, el “capitalismo de pleno empleo” deberá desarrollar nuevas instituciones sociales y políticas que reflejen el mayor poder de la clase trabajadora. Si el capitalismo puede ajustarse al pleno empleo habrá incorporado una reforma fundamental. De lo contrario demostrará que es un sistema obsoleto que debe ser abandonado.

Pero ¿es posible que la lucha por el pleno empleo conduzca al fascismo? ¿Es posible que el capitalismo se ajuste al pleno empleo en *esta* forma? Ello parece sumamente improbable. El fascismo brotó en Alemania en un marco de enorme desempleo y se mantuvo en el poder logrando el pleno empleo cuando la democracia capitalista no podía hacerlo. La lucha de las faenas progresistas por el pleno empleo es al mismo tiempo una forma de *prevención* del retorno del fascismo.