

ESTUDIOS

El desempleo como conflicto entre el sistema social y el político

Por el Prof. Theodore A. STEVERS *

Si la raíz del problema del desempleo está en el hecho de que los sistemas político y social luchan por unos objetivos que, por una parte, son inherentes a esos sistemas, pero que, por otra, tienen escaso efecto sobre el sistema económico, entonces resulta extremadamente difícil encontrar una solución al problema del desempleo.

El presente trabajo trata de las causas del actual desempleo en los países de la Europa Occidental. Con el fin de ofrecer una imagen clara, distingo entre las causas externas que afectan a cada uno de estos países, por ejemplo, la crisis petrolífera y las causas que actúan en el interior de esos mismos países. Solamente echaremos un breve vistazo a las causas externas; el énfasis del presente trabajo se pondrá sobre las causas internas. Confío, en particular, en demostrar que los desarrollos en los sistemas social, político y económico condujeron, casi inevitablemente, al desempleo (1). En forma muy particular, quiero hacer hincapié en que el desempleo es el resultado del conflicto entre los marcos político y económico existentes. Para decirlo con otras palabras: es casi forzoso que el desempleo sea el resultado de la combinación de los sistemas político y económico existentes.

Este tema central se desarrolla en el apartado IV, después de haber hecho algunas observaciones preparatorias en los apartados II y III sobre los sistemas económico y político existentes, respectivamente. Se prestará además, toda vez que ello es necesario, cierta atención al sistema social, en particular con el fin de situar en la crisis a los sindicatos laborales. Antes de pasar a este punto, sin embargo, se examinarán en forma breve las causas más importantes procedentes de fuera de los países propiamente dichos, es decir, las causas externas, en el apartado I. El presente trabajo concluye con el apartado V, con el establecimiento de un nexo de unión entre las causas externas e internas. Dentro del mencionado contexto se examina, igualmente de forma breve, la reciente política del desempleo.

* Profesor de Hacienda Pública de la Universidad de Tilburg, Holanda.

(1) Esto se hace acoplado un modelo político con un modelo económico neoclásico. El modelo económico se basa en autores tales como: J. Schumpeter (Capitalismo, socialismo y democracia, 1943); A. Downs (Teoría Económica de la Democracia, New York, 1956) y M. Olson (La lógica de la acción colectiva, Cambridge, 1965).

T. A. STEVERS

I. LAS CAUSAS EXTERNAS

Sin que sea nuestra intención ofrecer una lista exhaustiva, pueden citarse las causas externas que siguen como alteraciones que han dado lugar al reciente desempleo:

1. Los **ciclos económicos** en los países occidentales durante la década de los años cincuenta y durante la de los sesenta estaban desfasados unos de otros. Sin embargo, no fue así a principios de la década de los setenta. El «boom» común alcanzó su punto más elevado durante los años 1972/73, para ser seguido por una recesión en los años que les siguieron; esto sucedió aun al margen de la crisis petrolífera. Naturalmente, resulta difícil para una economía recuperarse de una crisis que está afectando, de forma simultánea, a sus asociados países comerciales de mayor importancia.

2. La **crisis del petróleo**, de los años 1973/74 y 1979/80 dio paso a una brusca subida en el precio de la energía, súbita y sin precedentes, que era de una naturaleza permanente. Un aumento de precios de este tipo exige una reasignación de los factores de producción, tanto más cuanto que aquel se presentaba juntamente con un empeoramiento de los términos de intercambio, como consecuencia de lo cual es necesario que una proporción más amplia de la producción sea dirigida hacia el mercado exportador. Una reasignación de este tipo da lugar a desempleo, cuando menos a corto plazo. Más aún, había, y todavía hay, que afrontarla con un reciclaje limitado e insuficiente de los petrodólares, lo que, a escala macroeconómica conduce a un brusco descenso de la demanda. Un factor adicional era que en los países de la Europa Occidental, el empeoramiento de los términos de intercambio se trasladó a los beneficios. Esto afectó a las ganancias y dio lugar a que tomara cuerpo una brusca espiral precios-salarios. Sin embargo, todo ello está íntimamente relacionado con la estructura industrial interna, a la que nos referiremos más adelante.

3. Aun cuando sujeta a bruscas fluctuaciones—cuya cresta se alcanzó en 1972/74—ha existido, además, una tendencia a los aumentos de precios en otras **materias primas** a lo largo de los últimos diez años, lo que implicaba, igualmente, un empeoramiento en los términos de las operaciones comerciales.

4. Un cuarto impacto fue el constituido por la continuada y vigorosa expansión del Japón, y por la aparición de **nuevos países industrializados (NICs)** tales como Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Formosa, Brasil, México, Yugoslavia, Portugal y España. Todos estos países están compitiendo con buen éxito en los mercados nacionales y de exportación de los países del occidente de Europa, concentrándose sobre un número limitado de productos. Es cierto que todo ello está relacionado con un crecimiento en la demanda de productos occidentales, pero ello requiere igualmente, sin embargo, que se haga una súbita reasignación de los factores productivos.

5. Finalmente, **la ruptura del sistema de tipos de cambio fijos** ha conducido, ni que decir tiene, a unas relaciones de cambio más realistas, pero, los tipos de cambio fluctuantes constituyen una fuente de incertidumbre. Por añadidura, las alteraciones súbitas y exageradas en los tipos de cambio alteran de forma abrupta las posiciones competitivas, lo que hace necesario, una vez más, que sean reclasificadas, resituadas.

En resumen, se puede decir que la economía de los países occidentales

EL DESEMPLEO COMO CONFLICTO

ha estado expuesta, a lo largo de los últimos diez años, a severos impactos externos. Solamente un sistema económico que fuera extremadamente flexible y dinámico podría absorber o amortiguar tales golpes sin que surgiera un desempleo friccional en el más amplio sentido. Y, es justamente esa flexibilidad y ese dinamismo lo que han perdido, en gran medida, las economías occidentales, como podremos ver más adelante. Además de todo ello, se vieron enfrentadas, particularmente a causa de la crisis del petróleo, con un considerable descenso en la demanda, mientras que la ruptura del sistema de tipo de cambio fijo ha conducido a una incertidumbre incrementada.

Vamos a dejar a un lado, por el momento, los golpes externos que han sufrido las economías occidentales a lo largo de los últimos diez años. En los párrafos finales de este trabajo (en el apartado V) volveremos a examinarlos, después de que hayamos visto, con independencia de estos factores desequilibradores, cómo afectaron al sistema los factores internos. A este respecto, permítanseme, en primer lugar, unas cuantas observaciones sobre cierto número de características del sistema económico que, hasta un extremo considerable, son típicas de las economías occidentales, es decir, del sistema de mercado.

II. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE MERCADO

Como acabo de decir más arriba, la economía de mercado es típica de las economías occidentales. No desconocemos los muchos cambios que se han producido en este sistema con el transcurso de los años, pero no es nuestra intención examinarlos, por el momento. Más adelante lo haremos. Lo que nos preocupa ahora es un número de características que son peculiares de la economía de mercado, en particular desde el momento en que la misma es concebida como un ordenamiento constituido a través del mecanismo del precio. En una economía de este tipo, los precios son las señales ante las que reaccionan los participantes, mientras que la competencia cumple la función de hacer que los precios reflejen los grados de escasez. Todo economista, a partir de Adam Smith, está familiarizado con esto. Dicho sistema tiene muchas y excelentes cualidades, de las que mencionaré brevemente sólo algunas:

1. Libre elección del consumo, de lo que resulta la soberanía del consumidor (la producción se atiene en último caso a los deseos del consumidor).
2. Libre elección de la profesión, libertad de establecimiento.
3. Carencia de conflictos sobre los objetivos, ya que en el cambio es necesario que haya acuerdo solamente en el toma y daca mutuo, no sobre los objetivos que cada uno desee alcanzar.
4. Abierto a los demás: la producción es para los demás, sin discriminación alguna por lo que se refiere a raza, color, domicilio o credo político.
5. Una tendencia inherente hacia la eficiencia, la flexibilidad y el dinamismo. Llegado a este punto quiero hacer hincapié, en particular, sobre la flexibilidad y el dinamismo, que surgen en razón a que cada uno reacciona ante los precios y se siente motivado por su propio interés. Esto se puede ver en aquellas empresas que tienen como meta el mejoramiento y la renovación de los procesos de producción, los productos, la organización, las materias primas y los mercados; en los empleados que tienen movilidad de lugar de trabajo, de profesión y de función; en los inversores que buscan una

T. A. STEVERS

rentabilidad tan favorable como les sea posible de sus propias inversiones. Dicho en pocas palabras, es inherente al sistema de mercado que la gente se vaya adaptando continuamente a las circunstancias cambiantes, y que esté continuamente a la búsqueda de nuevas oportunidades. Esto hace que el sistema sea extremadamente efectivo en la movilización del conocimiento y de la técnica (*know-how*), tanto actuales como potenciales, en la acción económica. Por tanto, la flexibilidad y el dinamismo, y, consiguientemente, la innovación continuada, constituyen características fundamentales del sistema de mercado. Todo aquel que no haya sido capaz de captar esta característica fundamental del sistema del mercado habrá dejado de acertar en el corazón del asunto. No puedo por menos que citar aquí a Schumpeter, que escribe: «... el problema que normalmente se contempla es el de cómo el capitalismo administra las estructuras existentes, mientras que el problema que realmente tiene importancia es cómo las crea y cómo las destruye» (2).

Contra estas y otras cualidades excelentes hay, sin embargo, muchas otras que hacen que el sistema no resulte muy atractivo para mucha gente del mundo occidental; lo cual, en realidad, hace que casi no sea aceptado ya como algo legítimo. Una vez más debo decir que no es posible ser exhaustivo, por lo que me limitaré a seleccionar solamente aquellas características que tienen importancia en relación con el resto de este trabajo.

1. Inherente al sistema de mercado es la **falta de igualdad de los ingresos** y el hecho de que, en último caso, aquellos son determinados de acuerdo con la escasez: los ingresos ganados son igualmente precios y, por tanto, señales, y, sin estas señales el sistema no funcionaría, en este caso, particularmente, en relación con la asignación de los recursos. En consecuencia, la estructura del ingreso que resulte de la actuación del sistema de mercado no está determinada solamente por la facilidad para llevar a cabo determinadas actividades y por el esfuerzo que se haya puesto en ello. También, y en gran medida, está determinada por la casualidad. Con este término no quiero decir solamente la casualidad o suerte inesperada de un resultado favorable, sino también, y más particularmente, el grado en el que, sea naturalmente o como resultado de su origen social, posea raras cualidades, o haya adquirido el capital a cambio de nada (es decir, por regalo o herencia). Ello provoca tensión y oposición.

2. Otra característica del sistema de mercado que provoca oposición es la **incertidumbre**. Nadie puede reivindicar una posición o un ingreso sobre la base del pasado. En la actualidad, una buena posición o un buen ingreso no da seguridad alguna, o, incluso menos, derecho alguno a los mismos en el futuro. Si un rival, del país o extranjero, lo puede hacer más barato o se presenta con un producto que satisface mejor las necesidades, no se puede apelear al «derecho de primogenitura». Si uno no se adapta a las pautas cambiantes del consumo o de los procesos de producción, entonces tiene que dejarlo todo e irse. Estas son las reglas del sistema, la otra cara del enfoque sobre la eficiencia, la flexibilidad y el dinamismo.

3. Una característica más del sistema de mercado es que los **efectos negativos externos** no se reflejan en los precios del mercado. Ahora que el sistema ha conducido a un nivel de producción alto, este inconveniente se siente con más fuerza, y en ocasiones con más dolor, en forma de contaminación del aire, contaminación del agua, contaminación del suelo, ruidos, congestión y la destrucción de la belleza natural, es decir, en pocas palabras, en

(2) O. c. capítulo

EL DESEMPLEO COMO CONFLICTO

problemas ecológicos, del medio ambiente, de planificación física y de salubridad de los consumidores y de los trabajadores.

4. La moderna economía del mercado es inconcebible sin las grandes **empresas multinacionales por lo general**. Estas son consecuencia lógica de un sistema de mercado maduro. Se considera que son concentraciones incontrolables de poder que juegan a un juego misterioso. Más particularmente, se piensa de ellas que obtienen altos beneficios y que son capaces de manipular al consumidor, casi a voluntad, por medio de la publicidad. Además, constituyen una amenaza para el empleo ya que trasladan sus actividades a países donde esperan obtener (todavía) beneficios más altos. Todo ello da lugar a que aparezca la desconfianza y la agresión.

5. La falta de comprensión del sistema de mercado y la agresión contra el mismo culminan con la falta de simpatía por los **beneficios**. En el sistema de mercado, el beneficio actúa como una brújula y como un estímulo para la gestión de una empresa. Esto es particularmente cierto para el beneficio esperado. Más particularmente, se pueden distinguir tres funciones separadas: el beneficio como guía para el volumen y clase de producción; el beneficio como incitación a la eficiencia; y, el beneficio como estímulo para la innovación. Además de estas funciones, el beneficio—particularmente el beneficio ya logrado—desempeña otros tres papeles, a saber: actúa como fuente financiera para la inversión y la innovación, como amortiguador para absorber los riesgos, y, finalmente, como fuente de ingresos para el gobierno (impuestos) y para los que tienen derecho a participar en los beneficios. En último lugar, el beneficio es, además, una fuente indirecta de ingreso para los empleados, ya que ésta es una de las condiciones del futuro empleo y de los posteriores aumentos en la productividad.

El ciudadano medio solamente tiene una vaga noción del papel que desempeña el beneficio esperado en el sistema económico considerado en su conjunto. En cualquier caso, contempla estas funciones con desconfianza. De acuerdo con su forma de pensar, la búsqueda del beneficio enmascara la explotación del consumidor y del asalariado. El gobierno sale bastante mejor parado de todo ello, ya que lo que persigue es el interés general; una falacia, como podremos demostrar más adelante. Además, el trabajador piensa que su puesto de trabajo está amenazado por el hecho de que la búsqueda de los beneficios conduce a una eficiencia mejorada y a la innovación (mecanización, microprocesadores, etc.). La búsqueda del beneficio es considerada responsable, igualmente, de los efectos externos negativos que se producen (medio ambiente, ordenamiento físico, salud).

De todas las funciones del beneficio realizado, el hombre medio pone el acento sobre el beneficio como fuente de ingresos para aquellos que tienen derecho a participar en el mismo. La simpatía que suele atraer, como tal, es muy escasa, porque el beneficio no se contempla tanto como una recompensa al capital que soporta el riesgo, sino más bien como un superavit, superfluo e indeseable, un enriquecimiento injustificado de la clase que ya es rica. Siempre y cuando que la empresa no sufra pérdida alguna, se pensará de ella que es rica. Cada restricción salarial que se impone en un intento de salvaguardar los beneficios implica favorecer a las clases privilegiadas. Más aún, la gente tiene la imagen más exagerada de los beneficios, especialmente de los beneficios que obtienen las multinacionales.

Dicho en pocas palabras, el beneficio es el «coco» del sistema de mer-

T. A. STEVERS

cado, una fuente de malos entendidos y conflictos consustancial al mismo, la antítesis consustancial.

Hasta aquí, algunas características del sistema de mercado que son consideradas negativamente, tan negativamente que, como ya hemos dicho al principio, el sistema escasamente es aceptado como legítimo. Sin embargo, es preciso hacer algunas matizaciones. Las características negativas no son suficientes, por sí solas, para explicar la oposición hacia el sistema de mercado. Por tanto, es necesario algo más: la convicción de que se puede operar, y de que se ha operado, de otra forma. A esto es a lo que vamos a referirnos ahora. Cuando lo hagamos, se comprobará al mismo tiempo que el sistema de mercado propiamente dicho contribuye en gran medida a tal convencimiento.

El sistema de mercado es aparentemente simple: se manifiesta a sí mismo en las operaciones de la oferta y la demanda, de la compra y de la venta. Todo el mundo tiene experiencia en ello, todo el mundo sabe qué es lo que sucede cuando compra el pan que come. Sin embargo, ese mismo sistema de mercado está formado por un número extremadamente complicado de interacciones que escasamente puede ser examinado a fondo, tanto menos si también ha de ser tenido en cuenta el aspecto dinámico. Solamente se puede comprender por la reconstrucción mental, utilizando magnitudes abstractas, mediante la reconstrucción de un modelo, sea matemático o no. Y, esto conduce en ocasiones a lo que podrían parecer las conclusiones más peculiares, como por ejemplo que—en las presentes circunstancias y a la larga—menos horas de trabajo (sin reducción de los salarios) elevan el desempleo, y los aumentos de salarios tienen como resultado un ingreso real más bajo. En consecuencia, el sistema de mercado parece ser muy sencillo, pero es altamente complicado. El hombre medio—y no con escasa frecuencia el experto también—parecen estar familiarizados con ello; sin embargo, no parece que lo entiendan mucho. Esto es lo que yo quisiera denominar la **paradoja de la mano invisible**, una paradoja que en parte coincide con la diferencia entre micro y macro, así como entre estático y dinámico. Sin embargo, la paradoja se convierte más en una diferencia cuando se hace un enfoque subjetivo: un enfoque superficial contra otro reflexivo.

Sin embargo, la paradoja no se detiene en conocer concomitantemente y no conocer. También tiene su peso en las actitudes para con el sistema de mercado, cuando la aparente simplicidad de (una parte de) la experiencia diaria es proyectada en la dinámica del sistema. De esta forma, la paradoja de la mano invisible es superada, pero, al mismo tiempo, reaparece en otro plano y en otra forma, una forma perversa: objetivamente, la dinámica del sistema es difícil de entender; subjetivamente, la gente tiene una visión claramente definida de lo que tiene de malo y de qué medidas se deberían tomar. A esto es a lo que yo llamo la **paradoja perversa de la mano invisible**. Una perversión de este tipo no es exclusiva de la economía (de mercado). Un fenómeno similar no es desconocido en otros campos aparentemente simples, tales como el comportamiento humano individual. Sin embargo, por lo que se refiere a la economía, los avances históricos, fuera de la economía, pero, en gran medida también dentro de la economía, han hecho avanzar esta actitud, como se podrá deducir de lo que sigue.

En el sistema de mercado la coordinación no está proyectada jerárquicamente, sino que actúa por medio de la mano invisible del mecanismo de precios. Este orden desordenado le concede muy poco atractivo popular. El hecho es que todo el mundo tiene una tendencia natural a ver un propósito inten-

EL DESEMPLEO COMO CONFLICTO

cionado detrás de cada cosa, a visualizar a alguien que lo ha deseado así conscientemente. Esta es la razón por la que las sociedades primitivas se refugiaban en los dioses y los demonios, que utilizaban los fenómenos naturales para castigar o recompensar. Incluso en la actualidad seguimos encontrando esta característica de buscar al malvado detrás de todo lo que salga mal; por ejemplo, en la economía: las multinacionales, los sindicatos laborales, el estado, y, preferentemente aún, en un supuesto poder prácticamente ilimitado estuviera encarnado en una o varias personas. Karl Popper llama a esto la teoría de la conspiración. La tendencia a ver un propósito detrás de cada cosa se está haciendo más fuerte en los momentos presentes porque vivimos en una sociedad invadida por la tecnología y porque estamos acostumbrados a las grandes y altamente estructuradas organizaciones. En consecuencia, la gente escasamente puede concebir algo que no haya sido concienzudamente planificado. Cuando una estructura carece de planificación, se la contempla con desconfianza.

Tampoco en otro sentido el sistema de mercado alienta un clima de opinión que pueda favorecer su propia supervivencia. Ya no vivimos dentro de una economía localmente orientada, que puede ser supervisada, formada principalmente por empresas de pequeña importancia. Es natural, dado el sistema, que el papel de la empresa de pequeña escala se vaya reduciendo de forma progresiva. En la gran empresa, el empresario no es ya el propietario, sino un director contratado, y, el trabajador queda alienado. En consecuencia, ha ido creciendo una identificación cada vez menor con la empresa y el sentimiento sonrojante de que se forma parte de una actividad de significado económico, sea desde dentro o desde fuera. Esto último porque uno trabaja mayormente para un mercado anónimo, sin tener un contacto directo con el consumidor eventual, que, con mayor frecuencia, es un completo desconocido.

Sin embargo, no es sólo la desconfianza y la alienación las que han dado lugar al cambio de actitud en relación con el sistema de mercado, cuyo resultado es la paradoja perversa. El sistema de mercado no debe considerarse ya como un proceso de la naturaleza, determinado por una Mano Invisible, interpretada ahora desde el punto de vista de la deidad. Lo que solía ser aceptado como un hecho se ha convertido en un objeto de irritación sobre el que será necesario hacer algo, sobre el que se puede hacer algo. Este cambio forma parte de un desarrollo mucho más amplio en el clima cultural que encuentra su expresión en el dicho de que el ciudadano ha alcanzado su mayoría de edad. Esto no quiere decir que pueda ver a través de todas las cosas; esto significa que tiene, que ha de tener, una opinión sobre cada cosa, por lo menos en el caso de que aparezca como algo sencillo. Por tanto, también sobre el sistema de mercado. No sólo una mejor escolarización y la promoción de los medios de comunicación social modificaron esta actitud. También influyó el sistema de mercado. Porque el sistema de mercado rechaza los tabúes, los convencionalismos y los valores meta-racionales, y deja el camino abierto al racionalismo utilitario (3).

De esta forma la paradoja de la mano invisible se convirtió en la paradoja perversa: objetivamente, el funcionamiento del sistema es difícil de entender; subjetivamente, la gente tiene una visión claramente definida de

(3) Este tema lo discute ampliamente J. A. SCHUMPETER en su obra **Capitalismo, Socialismo y Democracia**, Londres 1957, Capítulo XI. Con el término racionalismo quiero significar una forma de pensamiento que explique los hechos sin recurrir a una causa trascendental. Esto no excluye una racionalización simplista.

T. A. STEVERS

ello. Y, este punto de vista es agresivo. Acentúa los aspectos del sistema que se consideran negativos. Es necesario controlar esto. Pero, dicho punto de vista es extremadamente simple, es decir, está basado en un razonamiento extremadamente simple. Partiendo de la aparente simplicidad de (una parte de) la experiencia económica diaria, se reclaman medidas en las que solamente los resultados a corto plazo y parciales son tomados en consideración. Se suprimen las dudas y se da lugar a una nueva agresión. Se reclaman medidas que operen directamente. Medidas que, además (en apariencia) salvaguarden o mejoren la propia posición. Y algunos rechazan el sistema en su totalidad, depositando todas sus esperanzas en la planificación sinóptica, en la estructura jerárquica de una empresa de monstruosas proporciones para todo el país.

La falta de simpatía por, y la agresión hacia el sistema de mercado llegaron, considerablemente con los sindicatos laborales. Estos últimos son una concentración de poder que tiende a eliminar las propiedades negativas del sistema de mercado, o a suavizar sus consecuencias. Sin embargo, el ataque al sistema de mercado no procede solamente del movimiento sindical sino también, y en gran medida, del sistema político. La actual situación de desempleo es una casi inevitable, aun cuando no, desde luego, pretendida consecuencia de estos exitosos ataques. Sin embargo, antes de elucidar esta afirmación vamos a ofrecer, en primer lugar, unas cuantas observaciones breves sobre el sistema político. Ello es necesario para poder explicar por qué se apela al sistema político desde el sistema socioeconómico, y por qué y cómo el sistema político reacciona ante ello.

III. EL SISTEMA POLITICO

El gobierno es una bestia de muchas cabezas, expuesta a muchas y muy variadas influencias. Con el fin de obtener una idea sobre lo que puede y no puede hacer, y sobre lo que querrá y no querrá hacer, tenemos que esquematizar. A causa del limitado espacio de que dispongo, esta esquematización la haré en no pequeña medida.

Para empezar, vamos a echar un vistazo a una empresa. También en ella el trabajo, el funcionamiento, son complejos, al menos lo son si la empresa es de importancia. Los movimientos de una empresa aparecen ante nosotros con toda claridad si empezamos con la hipótesis de que se esfuerza por hacer que sus beneficios sean lo más altos posibles, es decir, que trata de lograr la elevación al máximo de los beneficios. A esto lo denomino yo la **motivación regulatoria** sobre la que se basan las acciones de la empresa. Por tanto, damos por supuesto que la dirección de la empresa está luchando, continúa y racionalmente, por lograr beneficios, que tal es la brújula que la guía. Al hacerlo así, no consideramos cuál es la razón por la que actúa de esta manera. Tiene que haber muchas motivaciones conscientes, y, especialmente, inconscientes, para que proceda de este modo, por ejemplo, el prestigio, el poder, la satisfacción de hacerlo, la preocupación por los ingresos y el trabajo, tanto para sí misma como para sus empleados. Al margen de cuáles sean estas **motivaciones finales**, la empresa no podrá considerar que las ha logrado si no ha obtenido beneficios; y, cuantos más beneficios logre (a la larga), mejor habrá realizado, en líneas generales, las aspiraciones que la movían. Mediante el comportamiento de aumento de los beneficios, la empresa cumple más aún, como si se tratara de un subproducto, la función que tiene en la sociedad, su **función social**: el suministro de artículos, la provisión de trabajo para la dirección y los trabajadores, y

EL DESEMPLEO COMO CONFLICTO

la obtención de beneficios (para la dirección, los trabajadores, el gobierno y los inversores). Estos contenidos de la función social pueden ser denominados intereses parciales. Por tanto, por lo que se refiere a la empresa podemos distinguir: la motivación reguladora, la motivación final y la función social (véase la Tabla 1).

Tabla 1.—OBJETIVOS DE LA EMPRESA Y EL GOBIERNO

| función social | motivación final | motivación reguladora |
|--------------------------|------------------|---------------------------|
| Empresas Interés parcial | ? | aumento de los beneficios |
| Gobierno Interés público | ? | aumento de los votos |

En analogía con la empresa, adoptamos que la motivación reguladora del gobierno, particularmente de los políticos, es el aumento de los votos. En consecuencia, pretendemos que el gobierno se dedica a buscar racionalmente la obtención de tantos votos como le sea posible, y que ello suceda en las elecciones siguientes. También en este caso la motivación final de los políticos se mantiene entre dos aguas. Justamente como con la dirección de una empresa, dicha motivación será tanto consciente como, y particularmente, inconsciente, y su composición será igualmente heterogénea. Podría ser, por ejemplo: la preocupación social, la lucha por el poder; el prestigio, el beneficio y el idealismo altruista. Es igualmente cierto, por lo que se refiere al gobierno, que la motivación reguladora es el medio para realizar la motivación final, y que ello cumple su función social como subproducto de su motivación reguladora. Dicha función social comprende, entre otras cosas, la provisión de artículos, la redistribución de los beneficios, el control de la economía, la provisión de ingresos y de empleo para sus trabajadores. A falta de una descripción mejor, me referiré más a dicha función social como servidora de un bien común. Un término como éste puede conducir a confusión por cuanto sugiere que las actividades del gobierno se enfocan siempre desde el interés público. Esto no es verdad, ciertamente. Muchas actividades del gobierno solamente sirven a los intereses de determinados grupos, es decir, sirven a intereses parciales.

Cuando se comparan el gobierno y la industria, con frecuencia se da por supuesto que el gobierno persigue el bien común y que lo que la industria persigue son los beneficios. Realmente, sin embargo, esto es una comparación de la función social del gobierno con la motivación reguladora de las empresas. En la Tabla 1 hay una conexión diagonal. Es una comparación falsa, en detrimento de la empresa. A esto nos referíamos ya en el párrafo anterior. Para establecer una comparación certera es necesario recurrir a comparaciones dentro de la misma columna: la función social del gobierno frente a la función social de las empresas, y la motivación reguladora de la empresa (elevación de los beneficios) frente a la motivación reguladora del gobierno (maximización del voto).

El gobierno (los políticos) se enfrenta (enfrentan) con el electorado. ¿Qué es lo que desea el electorado? También en este caso empiezo desde una motivación reguladora, sin establecer juicio alguno sobre sus motivaciones finales, conscientes o inconscientes. Además, me estoy refiriendo única y exclusivamente al votante por lo que se refiere a su bienestar, no en relación con su opinión sobre temas tan vitales como el aborto. Sólo sobre su bienestar en particular del que le llega a través de los fondos públicos. No nos importa el votante como amigo o pariente, aun cuando debo admitir que no

T. A. STEVERS

siempre se puede hacer una distinción clara en tal sentido. Aplico la hipótesis de trabajo de que este votante persigue su propio interés, tomado en el sentido de que significa un autointerés vulgar, en el sentido de tener más de conservar lo que tiene, y, especialmente, de no sufrir una reducción en lo que tiene en el momento presente. Más aún, su perspectiva es estrecha y, en líneas generales, solamente tiene un conocimiento muy esquemático de la política del gobierno y del sistema económico. Sin embargo, tiene su propia opinión en muchos temas. Ha alcanzado la edad madura, como hemos podido ver anteriormente (ya nos hemos cruzado con él antes en otra forma).

En este contexto el gobierno es en un momento, y en el mismo momento, tanto poderoso como carente de poder. Es poderoso en el sentido de que en último caso no está atado por reglamento alguno. El gobierno es el que hace las leyes, y, en el caso de que se demostrara que estas leyes son restrictivas, puede cambiarlas. Al mismo tiempo, sin embargo, carece de poder toda vez que está atado de pies y manos al votante con su propio interés, su perspectiva estrecha y su enfoque sobre resultados directamente visibles.

El gobierno debiera tener en cuenta la división de opiniones entre los votantes. Sin embargo, esto no quiere decir que haya de hacer siempre lo que la mayoría desea. Este sería el caso si se tratara de una cuestión de mayoría contra la que no existiese una minoría apasionada, y, a *fortiori*, si se ha de enfrentar con una mayoría apasionada como, por ejemplo, por lo que se refiere a la redistribución de los beneficios que debe ser soportada por un grupo relativamente reducido. Sin embargo, con frecuencia se ve enfrentado, más bien, con una mayoría desapasionada (la mayoría silenciosa) y con una minoría ferviente (un grupo de presión). Entonces, si el gobierno hubiera de ir contra los deseos de la minoría apasionada, se vería amenazado con la pérdida de votos, mientras que si fuera contra la mayoría aquella no se sentiría tan resentida como para alterar su pauta en la votación.

Los sindicatos laborales constituyen importantes grupos de presión. En consecuencia, tienen una gran importancia desde el punto de vista político. También dentro de los sindicatos laborales las posibilidades son limitadas. La motivación regulatoria del sindicato es la elevación del número de socios, y, en consecuencia, los grupos de presión individuales dentro de los sindicatos pueden ser muy influyentes (como fue el caso con los votantes y el gobierno).

Dentro del montaje del poder político, en su conjunto, el servicio civil desempeña un papel de importancia. Ello se debe no sólo a que los servidores civiles son responsables de la implementación real de la política, sino, además, porque están preparando medidas políticas y se oponen a que haya reducciones en las tareas que han de ser ejecutadas. En este sentido se encuentran en íntimo contacto con su clientela, los grupos de presión.

Si tomamos este modelo político como nuestro punto de partida, podemos entender que no sólo es deseable sino absolutamente esencial que el gobierno responda a la llamada para la adopción de medidas con las que se eliminen directamente las objeciones a la economía de mercado. Porque, los que presentan las objeciones son igualmente votantes, y, con frecuencia, están reunidos en grupos de presión. Además, el gobierno tiene la autoridad para hacerlo. Esto nos lleva a las causas internas del desempleo, como se podrá ver en el apartado siguiente.

Antes de pasar a ello, quisiera señalar que la descripción del sistema político ha sido, hasta el momento presente, estática, o, más bien, ahistórica.

EL DESEMPLEO COMO CONFLICTO

En efecto, de lo que se trata es de un proceso gradual: las diversas personas y los distintos grupos van ejecutando sus papeles en una forma gradual. Este concepto puede quedar ilustrado con las observaciones que siguen referidas a los políticos y a los votantes.

A lo largo de los años, los políticos se han ido haciendo más sensibles al favor de los votantes: estos políticos no proceden ya de familias de la regencia, ni son independientes desde el punto de vista financiero, ni tienen íntimas relaciones con la industria; en su gran mayoría surgen del pueblo. También dependen financieramente, y cada vez más, de los ingresos que obtienen de sus actividades políticas. Más aún, contemplan a la industria como una alienación creciente, procediendo, como proceden del sector cuaternario y no teniendo lazos familiares con los ejecutivos de la industria.

También el electorado ha experimentado cambios—no sólo como consecuencia de la introducción del sufragio universal—. Ha costado un tiempo verdaderamente largo hacer comprender al votante que puede recurrir al gobierno para requerir su ayuda virtualmente sobre cualquier cosa. Más arriba (en el apartado II), hemos señalado el cambio de perspectiva, de la resignación de la irritación. También es importante que hayan de ser unas cuantas personas las que tomen la iniciativa antes de que la masa les siga. Con el ejemplo de sus vecinos, o de los grupos de presión unidos en una causa común, la gente se ha hecho consciente de que está siendo objeto de discriminación.

IV. LAS CAUSAS INTERNAS DEL DESEMPLEO

La respuesta del gobierno a las reivindicaciones que se le presentan se puede comprobar en una multiplicidad de normas tendentes a la nivelación de los ingresos, a la determinación y (más adelante) a la restricción de los efectos externos (en relación con la planificación física del medio ambiente y la salud). También está expresada en un pronunciado aumento de los gastos del gobierno, particularmente en el sector social, incluyendo los seguros sociales y el gasto en la educación. El estado de bienestar se está desarrollando con firmeza, siendo la intención política el igualar los ingresos y el dar seguridad.

El pronunciado aumento de los gastos gubernamentales, sin embargo, hubiera sido cuestionable de no haber sido posible su financiación en una forma que era políticamente atractiva, o, por lo menos, no muy molesta. Esto fue posible en parte a través de la imposición progresiva, en parte a través de la deuda pública, pero, particularmente, al ser posible trasladar la carga fiscal (incluyendo las primas de la seguridad social) a los beneficios. Esto último condujo en parte al aumento de los precios, lo que, a su vez, condujo a nuevas demandas salariales, con lo que se produjo la espiral salario-precio. Sin embargo, los beneficios fueron afectados en parte en términos reales, con el resultado de una subida en la participación salarial.

Vamos a desarrollar, ahora, con mayor detalle este breve esbozo, particularmente por lo que se refiere a sus consecuencias en relación con la situación del empleo. Al mismo tiempo, vamos a introducir matizaciones que aclaren las actitudes de las multinacionales y de los sindicatos. Empecemos por señalar cinco maneras cómo la política gubernamental citada ha tenido—de forma no intencionada—un efecto negativo sobre el número de puestos de trabajo disponibles.

T. A. STEVERS

1. Como hemos podido ver más arriba, el pronunciamiento en el gasto del gobierno tuvo como consecuencia, con el traslado del gravamen impositivo aumentado, una **elevación en los costes laborales unitarios**, lo que se expresa en la participación creciente de los salarios. Esto fue posible, sobre todo, gracias a los potentes sindicatos laborales. Una pregunta de difícil respuesta a este respecto es si los sindicatos laborales hubieran forzado también la elevación de la participación salarial sin el aumento del gravamen impositivo. Tal parecer ser el caso, particularmente en relación con el continuo empeoramiento en el funcionamiento del mercado laboral, a que nos referimos más abajo, que trajo consigo el cuello de botella de la inflación salarial. Parece, sin embargo, que no hay duda alguna de que la elevación de los impuestos (incluyendo las contribuciones a la seguridad social) fue, también, un factor contributivo de importancia.

La subida en los costes unitarios laborales condujo a un hundimiento del capital. Como consecuencia de ello, los puestos de trabajo existentes desaparecieron, mientras que, en su lugar, solamente aparecieron pocos nuevos, debido a la mayor productividad de las nuevas empresas. Sin embargo, ésta no fue la única causa. En la medida en que este proceso continuaba, se produjeron cada vez menos reinversiones, debido a que las empresas se declaraban en bancarota, o porque trasladaban sus actividades de producción a países con rentas bajas. Esto último, en particular, suponía una posibilidad para las empresas grandes, es decir, las multinacionales.

La elevación de los costes unitarios laborales tuvo como consecuencia, además, menos puestos de trabajo porque, a la larga, las inversiones de ampliación de capitales disminuyeron. En parte porque ya no resultaban remunerativas, en parte porque la financiación se hizo más difícil, y, en parte porque las actividades se trasladaron a países de rentas bajas donde se hicieran rentables, o más rentables.

2. También la **inflación** afectó negativamente al número de puestos de trabajo disponibles. Al hablar aquí de la inflación no queremos decir la elevación de los costes unitarios de la mano de obra, que ya ha sido comentada en el punto anterior; lo que se quiere significar es el aumento en el nivel de precio de los artículos y el correspondiente aumento en los salarios. Hasta la iniciación de la década de los años setenta esto fue ocasionado, principalmente, por la espiral sueldos-precios, disparada por un aumento en la tasa salarial. Las causas de este aumento en la tasa salarial fueron las mismas que motivaron la elevación en los costes unitarios laborales a que nos hemos referido en el punto anterior; la única diferencia estuvo en que el coste del aumento de la tasa salarial no fue absorbido en definitiva por los beneficios. Las mismas causas actuaron también durante la década de los setenta, pero, en aquella época estuvieron reforzadas por un aumento en los precios de las materias primas. En este contexto, deseo resaltar las causas internas de la inflación: el crecimiento en la carga fiscal, el deficiente funcionamiento del mercado laboral que dió lugar al cuello de botella de los aumentos salariales, y el poder creciente de los sindicatos.

La inflación afecta a las inversiones en una forma desfavorable, a causa de la incertidumbre creciente y de la poderosa oscilación en las relaciones entre precios que todo ello implica.

Como quiera que la inflación deja inamovible la tasa real de interés, pero aumenta la tasa nominal de interés, no aporta cambio alguno a la estructura del capital financiero ni, en consecuencia, a los beneficios reales, ya que

EL DESEMPLEO COMO CONFLICTO

este último es calculado mediante una comparación entre balances. La tasa nominal de interés aumentada sí que representa, sin embargo, un ataque contra los beneficios, ya que aparece en la cuenta de pérdidas y ganancias. Es este beneficio, y no el beneficio que surge de la comparación entre balances, el que supone un factor decisivo sobre la voluntad de invertir. Además, puede crear problemas de financiación (4).

3. El brusco aumento resultante en los salarios tuvo, pues, un efecto adverso sobre el número de puestos de trabajo disponibles, pero el empeoramiento en el funcionamiento del mercado laboral fue, sin embargo, otra causa más que tuvo este efecto negativo. Como podremos ver, el deficiente funcionamiento del mercado laboral fue un resultado directo del movimiento tendente a la nivelación de las rentas, y, ciertamente, estuvo también en la raíz del crecimiento de los gastos gubernamentales. Puesto que las empresas sufrieron dificultades para contratar al personal apropiado, tuvieron que cambiar de nuevo a una política de intensificación del capital y abandonaron las inversiones de ampliación del capital. En ocasiones, incluso las operaciones de producción existentes hubieron de cerrarse porque, a pesar del desempleo, las empresas no pudieron reclutar a los empleados suficientes.

4. Un cuarto caso que tuvo un efecto adverso sobre el número de puestos de trabajo disponibles fue la proliferación de normas que cada vez sofocaban más a las empresas. No me estoy refiriendo aquí, principalmente, a las normas o regulaciones que constituyen el marco legal para los pagos de transferencias, tales como contribuciones al seguro nacional, impuestos corporativos y subsidios. Si se mencionan a este respecto es únicamente a causa de las dificultades administrativas que ocasionan. Sin embargo, hay otras muchas normas que no constituyen el marco legal para los pagos de transferencias pero que, como órdenes o como prohibiciones, obligan directamente a la empresa. Estas normas tienden parcialmente al mejoramiento de la posición legal de los empleados (exigencias sobre las condiciones de trabajo, restricción de las posibilidades de despido, creciente participación del empleado, etc.); en parte también están relacionadas con la planificación física, la protección del medio ambiente y la del consumidor. El creciente poder de los sindicatos, o, por lo menos, una aplicación más acuciante de dicho poder, constituye una restricción no formal, pero sin embargo real, a la libertad de movimiento de la empresa; la amenaza suele ser suficiente por sí sola, con frecuencia, ya que todas las empresas intentan, siempre que ello es posible, evitar el conflicto abierto con los sindicatos, a causa del daño inmaterial y la pérdida directa de producción que acompañan a una huelga.

Todo esto afecta tanto al beneficio como a las esperanzas de beneficio de la empresa. Como consecuencia de ello, algunas inversiones dejan de ser rentables, o quedan bloqueadas a causa de la falta de financiación. Por tanto, re-

(4) En lo que antecede no se tuvo en cuenta el cálculo del beneficio fiscal. Se acepta, en líneas generales, que, «coeteris paribus», la inflación conduce a un aumento en los impuestos a precios constantes, incluso en los casos en que las tarifas son proporcionales, a causa de las prescripciones de los costes históricos fiscales, la depreciación y la contabilización del inventario fiscal. Por otra parte, sin embargo, el fisco acepta los pagos aumentados del interés nominal como costes. El resultado final depende de la cuantía relativa de los fondos tomados en préstamo y de la altura que alcance el aumento del interés nominal. Por lo que a mí respecta, todavía no estoy convencido de que el sistema fiscal existente haya tenido, en su conjunto, efecto perjudicial alguno por lo que se refiere al empleo.

I. A. STEVERS

sulta más rentable trasladar las actividades inversoras a países que tengan unas normas más flexibles, menos extremadas.

5. Como un último factor que tendría un efecto adverso sobre el número de puestos de trabajo disponibles, deseo mencionar el empeoramiento del **clima para la innovación**. El riesgo implícito en la investigación y desarrollo se hizo, cada vez más, excesivamente alto para las empresas que tuvieran pérdidas o muy pocos beneficios, y una estructura del balance en la que el importe del capital tomado en préstamo, en particular a corto plazo, hubiera aumentado de forma pronunciada.

El clima para la innovación empeoró igualmente por la producción más intensiva de capital. Las grandes fábricas de capital intensivo limitan las oportunidades de cambio ya que pueden existir implícitas grandes pérdidas (a corto plazo), y los nuevos proyectos exigen vastas sumas de capital. Estos últimos se hacen menos atractivos, ya que la creciente incertidumbre y la debilitada posición monetaria estrechaba el horizonte de tiempo de las empresas, y recortaba sus posibilidades financieras.

Un factor de restricción muy particular para la innovación es, además, que el inventor/empresario a pequeña escala se ha convertido en un raro fenómeno. Esto está relacionado con una variedad de circunstancias, tales como el descenso cuantitativo en el número de empresarios autónomos en la industria, y un descenso cualitativo igualmente: aquellos de sus hijos que tengan más talento obtienen una educación superior y, posteriormente, son empleados por el gobierno o por una gran empresa. Las perspectivas de abandonar el empleo más adelante para dedicarse a labores de pionero independiente no resultan muy atractivas. Los salarios y la seguridad social que ofrecen el gobierno y las grandes empresas son excesivamente altos cuando se comparan con los riesgos implícitos en hacerse independiente. Además de esto, la financiación se ha hecho más difícil ya que no existen ahora tantos parientes o individuos ricos que puedan o estén dispuestos a financiarle de este modo. Los altos costes salariales que ello supone aumentan también el riesgo.

Más aún, para las empresas existentes, e incluso todavía más para las nuevas empresas pioneras, un factor negativo por lo que se refiere a la innovación es que se han hecho menos atractivas. Si el proyecto resultara ser un éxito, se verían enfrentadas con altos gravámenes fiscales, con las normas gubernamentales y con los problemas de personal (¿se puede encontrar el personal apropiado, se podrían introducir horas de trabajo irregulares, se podrá despedir al personal temporero o al definitivamente innecesario, habrá que introducir la participación en beneficios, qué altura alcanza la tasa de absentismo?).

Puesto que las innovaciones se llevan a cabo solamente de forma limitada, no sólo se crean pocos puestos de trabajo y pocos procesos nuevos de producción, sino que también las inversiones de ampliación de capital quedan estancadas a falta de beneficios. Esta carga sobre los beneficios se presenta porque los beneficios más altos se obtienen invariablemente sobre los productos que, después de un período introductorio, gozan de una creciente popularidad, y son estos mismos productos los que han sufrido un relativo descenso: la economía tiene excesiva producción madura.

El deficiente funcionamiento del mercado laboral, como se ha mencionado en el punto 2 más arriba, sigue exigiendo nuestra atención. Por funcionamiento

EL DESEMPLEO COMO CONFLICTO

deficiente del mercado laboral entiendo el que la oferta y la demanda de la mano de obra no se equiparan, sea geográfica o cuantitativamente.

La razón es, en parte, que las empresas se han hecho más críticas en la contratación de nuevos trabajadores. Ello es consecuencia directa de los altos costes salariales, pero, más particularmente, es el resultado del enorme riesgo que corren las empresas a causa de la dificultad que implica el despido de un empleado que con el tiempo llegue a no ser conveniente o que haya llegado a ser innecesario. Quizá el empleado se ha hecho también más crítico a la hora de aceptar un trabajo, particularmente como consecuencia de los altos ingresos, ya se trate del salario o de los beneficios de la Seguridad Social.

La discrepancia entre la oferta y la demanda de mano de obra no puede ser atribuida solamente a la actitud mental más crítica de las partes interesadas. Ello se debe, también, al hecho de que las señales que envía el mercado son parcialmente incorrectas y, en parte, se han hecho más débiles. ¿Qué es lo que esto significa, y, cuál ha sido la causa de ello?

Es indudable que hay cierto desacuerdo entre la oferta y la demanda de la mano de obra como consecuencia de los cambios en la estructura de la producción, la localización geográfica distinta entre los lugares de trabajo y los lugares de residencia, y un desfase entre la escolarización y la enseñanza y las funciones ofrecidas. No hay razón alguna para suponer que se hayan producido cambios de importancia en estos factores. En la economía de mercado, el desacuerdo existente entre la oferta y la demanda de mano de obra se suele resolver debido a que la estructura salarial es continuamente cambiante según el grado cambiante de la escasez de trabajo. Este es uno de los factores ante el que reacciona la demanda de mano de obra, es decir, la empresa; pero, la oferta de mano de obra reacciona igualmente ante ello según la educación elegida y según la función que es aceptada. Esta observación provoca mucha oposición, particularmente por lo que se refiere a la oferta de mano de obra. Sin embargo, ello no quiere decir que la gente, como mano de obra potencial, se guíe solamente, ni incluso principalmente, por la remuneración financiera. Se trata sólo de un factor, más aún, de un factor cuya importancia varía grandemente de una a otra persona. La cuestión es que, dados los cambios en la estructura salarial, algunas personas se decidirán por alguna otra cosa. Ello es suficiente. En el mercado todo es cuestión, casi siempre, de cambios marginales. Sin embargo, el actual mercado laboral no cumple muy bien su función de reajustar el equilibrio en razón a que las señales que emite son parcialmente incorrectas y, en parte, demasiado débiles.

El mercado laboral emite **señales parcialmente incorrectas** a causa de que la estructura de los salarios brutos se ha hecho excesivamente rígida, especialmente como consecuencia de los convenios salariales colectivos. Exagerando ligeramente podríamos decir que todavía sintoniza con las condiciones de escasez del siglo diecinueve; no refleja los grados de escasez actuales. En consecuencia, la escasez de trabajadores manuales expertos no está adecuadamente expresada, como no lo está la relativa abundancia de mano de obra administrativa. Una consecuencia de ello es que tanto la oferta como la demanda reaccionan falsamente. Por ejemplo, la demanda de empleados administrativos es más reducida y la oferta mayor de lo que serían si los salarios hubieran de reflejar las áreas de escasez.

Sin embargo, la señales del mercado no sólo se han hecho incorrectas, sino que se han hecho, también, **más débiles**. Esto se debe a la nivelación

T. A. STEVERS

de las rentas. Aquí se ha producido un cambio, un mercado cambio, en comparación con el siglo diecinueve. La **amplitud en la que** una persona obtiene un ingreso más alto o más bajo que otra se ha reducido en gran manera. Esto no es sólo, ni siquiera sobre todo, cuestión de ingresos brutos (distribución primaria de la renta); deben tenerse en cuenta, igualmente, los impuestos, las transferencias relacionadas con los ingresos, tanto los libremente gastables como los relacionados con un gasto específico, y los precios relacionados con los ingresos, tales como los de los establecimientos benéficos denominados; todo lo cual resulta en lo que se puede denominar ingreso terciario. Por tanto, puede suceder que alguien cambie de puesto de trabajo, o que, de estar desempleado pase a desempeñar un puesto de trabajo, mientras que su ingreso terciario escasamente crezca, o incluso que descienda. Esto sucede, principalmente, con los grupos de ingresos más bajos, particularmente si tienen hijos que dependan de ellos. Y, hasta el momento no se han tenido en cuenta las ventajas financieras que ofrece el trabajo para la participación en los mercados informales (por ejemplo, los de «hágalo usted mismo», los de trabajos mutuamente prestados, etc.). Por tanto, el incentivo financiero de elegir una profesión menos atractiva, cambiar la ocupación que uno tenga, o la obtención de un trabajo cuando se está desempleado, es particularmente reducido. Esta nivelación ha llegado, en gran medida, a través del gobierno, así como a través de la influencia, directa e indirecta, de los sindicatos laborales.

El deficiente funcionamiento del mercado laboral no sólo tiene un efecto adverso sobre la creación de nuevos puestos de trabajo, lo que se ha señalado ya en el punto 2 más arriba, sino que, además, es una de las causas de que los puestos de trabajo disponibles no se cubran, lo cual es un nuevo aspecto. Esto sirve, además, para aumentar el desempleo. Sin embargo, resultará claro que el efecto total en el desempleo del deficiente funcionamiento del mercado laboral es subestimado si, al respecto, solamente se cuentan los puestos de trabajo que no se pueden cubrir. Esta es sólo la parte inmediatamente visible. Lo que es más importante es que entonces se crean menos puestos de trabajo. Se puede decir, incluso, que la parte que es inmediatamente viable desaparece a la larga ya que los puestos de trabajo que no se pueden cubrir, o son difíciles de cubrir, descienden porque la producción se hace poco rentable y no se crean nuevos puestos de trabajo similares, o solamente se crean en una medida más reducida.

V. CAUSAS INTERNAS, CAUSAS EXTERNAS Y POLITICAS DEL DESEMPLEO

En el apartado anterior se han mencionado cinco causas que han afectado de forma adversa al número de puestos de trabajo disponibles (el enfoque utilizado fue neoclásico). Se señaló, además, que la ocupación de los puestos de trabajo disponibles se ha hecho difícil, también, a causa del mal funcionamiento del mercado laboral.

Estas no son las causas finales. Todo lo contrario, hasta un punto considerable son el resultado de los esfuerzos del gobierno por eliminar aquellas características del sistema de mercado que se piensan son negativas. Esto es particularmente cierto en la **desigualdad de los ingresos**, la **incertidumbre** y los **efectos negativos externos**. A través de estas medidas, los **beneficios** fueron afectados, pero esto no fue considerado como un retroceso, políticamente, e incluso fue valorado como un factor positivo dentro del contexto de la redistribución de la renta, al ser el beneficio el «coco» de la economía de mercado.

EL DESEMPLEO COMO CONFLICTO

Cada una de estas medidas, sean regulaciones o transacciones financieras, han afectado al funcionamiento del sistema de mercado, es decir, al funcionamiento de la mano invisible del mecanismo de los precios. Hasta cierto punto, eso es justamente lo que se pretendía; es aplicable al efecto parcial y a corto plazo. El impacto gradualmente acumulativo que opera sobre el sistema como conjunto, sin embargo, fue escasamente advertido. Esto es inherente a la paradoja de la mano invisible, particularmente en su forma pervertida. Por tanto, en las discusiones políticas este aspecto no contó mucho; el resultado parcial directamente visible fue el factor decisivo. No obstante, el resultado final de las muchas medidas adoptadas fue que el sistema dejó de ser capaz de cumplir con sus funciones positivas, lo que incluía la creación de las suficientes oportunidades de empleo.

Sin embargo, no fueron solamente las medidas del gobierno las que dieron lugar a este resultado. A ello hubo que añadir otras instituciones, en particular hemos mencionado el papel desempeñado por las firmas multinacionales y los sindicatos laborales. Es fundamental en todo esto que los actores mencionados no actuaron de forma autónoma, ninguno de ellos. Todos ellos estuvieron inmersos en un proceso político, social y económico dentro del cual sus acciones resultan, en gran medida, endógenas. Es fundamental, igualmente, que este proceso es, además, un proceso histórico, es decir, que ha crecido gradualmente hasta el lugar que ocupa en la actualidad.

La conclusión que extraemos de todo ello es que las causas internas tuvieron que estar casi necesariamente presentes para dar lugar al desempleo. Dicho de forma más sucinta: el desempleo hubiera surgido, de cualquier modo, incluso sin las causas externas que se han descrito en el apartado I. Y las causas internas no son meramente características incidentales, como los desarrollos demográficos y el mayor número de mujeres que intervienen en el mercado laboral—aun cuando se produjeron y agravaron realmente la situación—sino que, antes bien, están relacionadas con las tendencias de los sistemas político y económico, y, más particularmente, con la interacción entre los sistemas. Esta interacción se presentó, particularmente, porque el sistema económico provocó reacciones en los sistemas político y social, que tuvieron tan largo alcance que el resultado, que no se pretendía alcanzar, fue el desempleo. Dicho en pocas palabras: la combinación de los sistemas económicos, social y político, en su forma actual, escasamente podría haber tenido otro resultado que el desempleo.

Una vez que ha hecho acto de presencia, parece que el desempleo tiene una tendencia natural a aumentar aún más. El creciente gasto en subsidios de desempleo, que puede incluir pagos situados bajo distintos apartados, tales como determinados beneficios de invalidez, aumenta las cargas fiscales, al crecer las sumas implicadas, y el número de contribuyentes se reduce. El público que paga los impuestos queda igualmente reducido por el aumento de los mercados informales, mientras que la continuada nivelación de los ingresos con el fin de distribuir la creciente carga fiscal en una forma que sea políticamente aceptable perjudica todavía más al funcionamiento del mercado laboral. Las nuevas normas y las acciones de los sindicatos para asegurar los puestos de trabajo existentes añaden combustible al proceso.

Naturalmente, este proceso no se produce en el mismo momento ni al mismo ritmo en todos los países; algunos, tales como el Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos, Bélgica y Suecia eran en principio los que abrían la marcha en este campo, pero, sin embargo, la tendencia parece ser la misma en todas partes.

T. A. STEVERS

2. Así, las economías occidentales estaban en una posición desfavorable en la década de los años setenta para asimilar los impactos a que estaban expuestas—las causas externas que hemos descrito en el apartado I. Por tanto, las consecuencias de estos choques escasamente se podrán observar si se aíslan del desarrollo interno. No quiero tratar a la ligera la influencia de estos impactos, especialmente el de la crisis del petróleo, pero, deseo hacer hincapié en que no hay razón para unirse al coro de los políticos que quisieran echar la culpa del desastre del desempleo exclusivamente a las fuerzas externas incontrolables, mientras dan a entender que, internamente, se ha seguido una excelente política económica.

Como he dicho más arriba, los países occidentales estaban mal equipados para absorber los choques procedentes del exterior. En particular porque, de acuerdo con la reacción normal de quienes ganan un sueldo, el empeoramiento de los términos de intercambio fue desviado contra los beneficios, lo que tuvo como consecuencia tanto un aumento en los costes unitarios de la mano de obra como en la inflación de los precios. Las consecuencias que ello supone para el desempleo no tardaron en llegar.

Un segundo factor desfavorable para los países occidentales fue que su posición competitiva se vio afectada por los enormes costes salariales unitarios, mientras que las empresas se habían debilitado en gran medida. El resultado de todo ello fue un mayor ocio y un aumento en las bancarrotas.

Un tercer inconveniente para la industria y el comercio de los países industriales, y de la mayor importancia, fue el haber sido incapaces de adaptarse rápidamente a las circunstancias cambiantes. Habían perdido una gran parte de su dinamismo y flexibilidad a causa del deficiente funcionamiento del mercado laboral, por las normas formales e informales, y por el empeoramiento del clima de las innovaciones. Esto se relaciona con el análisis del capítulo precedente, aun cuando esta consecuencia no pretendida no haya sido explícitamente debatida en esta fase. Sin embargo, es esencial para poder comprender la situación actual.

La rápida y extensa pérdida de dinamismo y flexibilidad da lugar a recriminaciones mutuas. Los empresarios se quejan de que los empleados no rinden lo bastante en su trabajo, la gente trabajadora acusa a los receptores de las transferencias de que están engordando sus ventajas a expensas de la sociedad, y, los empleados reprochan a los directores su falta de coraje y de visión. La gente se olvida de que estas actitudes conflictivas no pueden ser aisladas de los temas principales «objetivos» que se han descrito más arriba. Las reacciones son distintas porque las circunstancias han cambiado.

A causa de la reducción del poder adquisitivo y por la falta de dinamismo y flexibilidad, los choques externos condujeron a la capacidad ociosa (y a un déficit de la balanza de pagos). Esto dio lugar a que se produjera la impresión de que la causa primaria del desempleo era una falta de demanda, autónoma y temporal. Parecía que estuviéramos viendo un cuadro de desempleo keynesiano, esencialmente el mismo que se produjo periódicamente en las décadas de los años cincuenta y sesenta. Esto, sin embargo, solamente era verdad en parte, en particular a causa del reciclaje limitado de los petrodólares. La creciente competencia del Japón y de los NIC trajo consigo una reducción en la demanda, igualmente, pero, esta reducción fue de carácter estructural y fue consecuencia en parte de unos altos costes internos.

En tanto en cuanto la gente creía que las empresas habían previsto de

EL DESEMPLEO COMO CONFLICTO

forma insuficiente las menores oportunidades de ventas para las cadenas de producción existentes, culparon del crecimiento general del desempleo a un exceso de inversión en los primeros años de la década de los años setenta, que se consideraba que había sido la causa de la subsiguiente debilidad de la inversión de 1974/75. Ciertamente, no se puede negar que se produjo un exceso de inversión parcial, en particular en algunas industrias básicas. Pero esto no puede explicar por qué es tan grande, y, en especial, tan persistente el hundimiento económico.

Ni la explicación keynesiana (5) ni la explicación que suscribe aquella teoría del exceso de inversión justifican los cambios estructurales que se han producido. Por tanto, no llegan a comprender las causas fundamentales de la crisis. Son las mencionadas causas internas las que en último término vuelven a los procesos que han tenido lugar en los sistemas político, social y económico, y, en particular, a los conflictos entre tales sistemas. Estas causas internas tomadas por separado no dejarían de desembocar en el desempleo, aun cuando no expliquen por qué se ha producido el desempleo simultáneamente en todos los países occidentales. Esto ha de echarse a la combinación de las causas internas y externas. Como quiera que en todos los países citados la *tendencia* era la misma, resultaba cierto en todos ellos que estaban deficientemente equipados para poder reaccionar de forma adecuada a los choques externos. Para poder tener una reacción adecuada de este tipo la economía de todos estos países estaba excesivamente debilitada y, en particular, había perdido una gran parte de su dinamismo y flexibilidad. Al mismo tiempo, estos países reforzaron mutuamente la crisis. A lo que hay que añadir que el desarrollo interno implica que tampoco se podía esperar una reacción adecuada del sistema político. Vamos a hacer algunas observaciones, ahora, sobre ello.

3. Naturalmente, los gobiernos han reaccionado ante el creciente desempleo adoptando medidas de política económica. Para los citados gobiernos, la reacción era una consecuencia necesaria del montaje político: formalmente, el gobierno tiene poderes casi ilimitados, y el electorado espera que adopte acciones. Sin embargo, la *naturaleza* de las medidas que hay que adoptar viene determinada ampliamente por el ambiente político. Los economistas pasan por alto con frecuencia este aspecto, cuando hacen recomendaciones políticas o critican la política gubernamental. Basan sus argumentos en la falacia de que el gobierno es un déspota ilustrado. Sin embargo, el electorado no sólo espera que el gobierno tome medidas, sino que espera, también, que adopte medidas atractivas. Esas medidas que, en una forma sencilla y clara, produzcan resultados a corto plazo (ésta es una de las exigencias de la paradoja perversa). Son medidas que, además, al mismo tiempo no afecten a los ciudadanos personalmente (éste es un requerimiento de su propio interés). Por tanto, es comprensible que una reducción en los costes salariales—sea directa o inducida por una reducción en los impuestos junto con un descenso en el gasto gubernamental—deba ser solamente un último recurso. Otro tanto es aplicable a un cambio en la estructura del ingreso tendente a mejorar el funcionamiento del mercado laboral, así como a reducir las normas que regulan la industria y el comercio.

(5) Algunos hablaban, incluso, de una saturación *estructural* de la demanda. Este conglomerado de pensamientos mezcla la saturación en algunos mercados con la saturación de la demanda macroeconómica. De esto último nada se ha visto ya que la *cuota* de ahorro de los consumidores ha declinado en vez de aumentar.

T. A. STEVERS

Situada sobre este fondo, una expansión keynesiana de la demanda es muy popular, y, naturalmente, en un principio éste fue el remedio que se aplicó por parte de la mayoría de los gobiernos, reclamada y defendida sobre la base del exceso de capacidad, que era evidente.

Cuando se evidenció que la política cíclica keynesiana no era el medio adecuado para resolver el problema del desempleo estructural, y que escasamente quedaba campo alguno para ello (a causa de un persistente déficit de la balanza de pagos y un creciente déficit gubernamental), los gobiernos empezaron a fijarse en medidas más matizadas, en forma de subsidios a la industria y la introducción de nuevos reglamentos (limitación de las oportunidades de despido, acortamiento de las horas de trabajo, jubilaciones anticipadas). Esta política también es popular porque, en una forma sencilla, establece un nexo directo entre la acción del gobierno y la lucha contra el desempleo. Más aún, con los subsidios el énfasis es positivo, es decir, de ayuda, mientras que, por ejemplo, en la restricción salarial, el énfasis se pone sobre el sacrificio y, por tanto, resulta negativo. Es cierto que los subsidios exigen sacrificio, igualmente (en términos de finanzas), pero, no es ahí donde se hace hincapié; esto aparece menos directamente en subsidios reales especialmente cuando se dan a empresas individuales.

Finalmente, en particular hacia finales de la década de los años setenta, los gobiernos de varios países han adoptado especiales políticas monetarias. La moderada aplicación de este instrumento político también es políticamente aceptable, en particular inicialmente, pues el electorado queda informado de que el gobierno está tomando medidas, lo que es atractivo para el razonamiento sencillo (política monetaria «saludable», sin tener que recurrir a imprimir moneda) sin, evidentemente, requerir sacrificios. Si se aplica la política sin piedad y/o durante un período de tiempo prolongado, los sacrificios se hacen claramente visibles, y la creciente resistencia a la política será de esperar. (Solamente un gobierno fuerte que espere recoger en su momento los beneficios de su política—y eso dentro de su período de permanencia en el poder—puede aplicarla).

Llegados a este punto, resultaría excesivamente largo establecer un procedimiento para evaluar la política gubernamental en detalle. Se pueden registrar efectos tanto positivos como negativos, pero, en conjunto, parecen haber tenido poco efecto en la reducción del desempleo, ni siquiera subsidiando a la industria. A la vista de los párrafos que anteceden, esta conclusión no resulta sorprendente. Si la raíz del problema del desempleo está en el hecho de que los sistemas político y social luchaban por unos objetivos que, por una parte, son inherentes a esos sistemas—dada la fase a la que hemos llegado ya—pero que, por otra parte, han tenido escaso efecto sobre el sistema económico, entonces resulta extremadamente difícil encontrar una solución al problema del desempleo. Puesto que, si tal es el caso, el sistema económico solamente puede volver a ganar su fortaleza con medidas a las que los sistemas político y social se resisten. Esto era escasamente posible en la década de los setenta. ¿Tendrá más posibilidades en la década de los ochenta, si el problema del desempleo se hace cada vez más grave? ¿Sufrirá el sistema económico cambios fundamentales como consecuencia de la creciente intervención radical del gobierno? ¿Cuáles serán entonces las consecuencias para los sistemas político y social? O bien, ¿se pueden resolver los conflictos fundamentales entre los sistemas mediante cambios en el sistema político? Y, ¿es esto políticamente factible?