

ESTUDIOS

EL PLENO EMPLEO Y SU POLITICA

EL pleno empleo es hoy día una exigencia que se va apoderando de todas las economías nacionales. No hay país que pueda permitirse dejar sin trabajo una parte de sus masas trabajadoras, inactivas las instalaciones de un sector industrial, improductivo un pedazo de su suelo. Todas las fuerzas productivas deben aunarse para el logro del máximo bienestar.

El pleno empleo se impone también desde el punto de vista político-social. Cualquier trabajador puede prevalerse de un derecho natural al trabajo y a la legítima posesión del fruto de su trabajo. Así, en las modernas codificaciones de los derechos del hombre, la exigencia del pleno empleo se presenta no tan sólo como un postulado de política social y económica, sino también como un nativo derecho del hombre.

Sin embargo, viciado por una situación inicial de negación de pleno empleo, *de paro obrero*, y por la significación verbal dada a la palabra, el concepto de pleno empleo ha sido entendido con injustificada estrechez. Toda su problemática ha quedado reducida a uno tan sólo de los factores de producción: al factor trabajo. Y se da como norma de pleno empleo la situación de una economía en la que la demanda de trabajo es igual o superior a la oferta.

A nuestro parecer, sería más razonable dar al concepto de pleno empleo *más amplia extensión*, de manera que en él es-

tuvieran también incluídos los otros dos elementos: *capital y suelo*. Tan sólo así se podrá interesar a los empresarios y a la agricultura en los problemas de política de pleno empleo. Y si lográramos que estos dos sectores se preocuparan de ello, habríamos quizás encontrado en el *Pleno Empleo* la base para un equilibrio de los opuestos intereses. Más aún, entonces podría ser el Pleno Empleo la meta común de los afanes de todas las fuerzas productivas de la economía: Trabajo, capital y tierra.

* * *

Estas razones de política económica, social y nacional nos fuerzan a examinar el problema del Pleno Empleo en su triple dimensión.

Hasta ahora se enfocaba la cuestión desde un punto de vista *cuantitativo*, en cuanto se confrontaba simplemente la relación entre el número de plazas de trabajo disponibles y el número de trabajadores desocupados. Por lo mismo sólo se podían apreciar resultados globales de relativa magnitud. Hay que mirar el problema también bajo su aspecto *cualitativo*, si se quiere que aparezcan la estrecha dependencia del capital y trabajo por un lado, y la mutua colaboración de todos los sectores de la producción por otro. Considerando el problema cualitativamente, se dejarán ver entre los bastidores de la simple apariencia económica mercantil, los fondos estructurales de toda economía nacional.

Pleno Empleo del Trabajo.

Es bien comprensible que todo trabajador se interese por el pleno empleo. Consecuencia inevitable del paro obrero es para las masas trabajadoras la inseguridad en los ingresos, que puede acarrear a los individuos aun la pérdida de su posición social. A esta inseguridad social y económica viene a sumarse el sentimiento de la propia inutilidad y vacío inte-

rior. No hay política social digna de este nombre que deje de preocuparse de estos aspectos.

Entonces *Pleno Empleo* quiere decir: que todas las personas hábiles para el trabajo encuentran ocupación, porque en el ámbito de la economía nacional la demanda y la oferta de trabajo se corresponden.

Así entendido, salta a la vista que el Pleno Empleo es un concepto límite.

No hace falta para que él se verifique, que todos, absolutamente todos los trabajadores encuentren ocupación. El pleno empleo absoluto no puede darse; prescindiendo de los trabajadores enfermos o accidentados, habrá siempre transitorias interrupciones en el trabajo: cambios de puestos, obligadas pausas técnicas del aparato de la producción (paro funcional). Las alternativas estacionales en el ritmo productivo dejarán sin trabajo a algunos obreros en los meses del invierno (paro estacional), que nuevamente entrarán en actividad en el período siguiente. Estas formas de paro no están reñidas con el pleno empleo, si no exceden de un 10 por 100 del personal disponible. Porcentaje, que naturalmente variará de economía a economía.

Tampoco se opone al concepto de pleno empleo, el que los trabajadores no puedan desarrollar su actividad durante todo el horario normal de trabajo, si, por otra parte, el margen de los sin trabajo no alcanza el 10 por 100.

Más importante sería para el Pleno Empleo, que todos los trabajadores pudieran estar ocupados en su propia profesión. Esa sería la genuina concepción de Pleno Empleo, que cada cual pudiera desarrollar la actividad para la que se ha preparado. Este aspecto cualitativo completaría esencialmente el concepto cuantitativo de Pleno Empleo.

Pleno Empleo del Capital.

En períodos de depresión disminuyen los ingresos del capitalista y empresario, aunque puedan hacer frente a la situación con los fondos de reserva. Esta disminución de ingresos

tiene su origen en el incompleto aprovechamiento de los bienes-capital.

Lo que para los obreros supone el paro, lo supone para el capital la imposibilidad de explotar totalmente sus instalaciones o la de sacar partido de lo gastado en la organización del negocio.

Cuando el mercado se contrae, el fabricante no puede vender sino una parte de su producción. Repletos sus almacenes, si la contracción de la demanda persiste, se verá obligado a limitar su producción. La limitación de la producción trae consigo un mal aprovechamiento de las instalaciones y por lo mismo menor necesidad de materias primas y accesorios. Todo ello implica, además, soluciones de continuidad en la marcha del negocio y en el proceso de venta. Desde el punto de vista del costo de producción, todo ello supone, que mientras los gastos de amortización y conservación de las instalaciones se mantienen al mismo nivel, el rendimiento, el producto financiero disminuye por efecto de la mala venta. La crisis, pues, acarrea al negocio *mayores gastos muertos y menor rendimiento*.

Por otro lado, como en período de crisis, los precios bajan, no se puede compensar con ellos el aumento de costo unitario, consecuente al mantenimiento del mismo nivel de gastos fijos y reducción de las unidades producidas. De ahí que haya que echar mano de fondos líquidos de reserva. Con todo, a la larga, esta situación no puede sostenerse. Si ni la reducida rentabilidad, ni el crédito bancario permiten hacer frente a los gastos, el empresario se verá avocado a liquidar su negocio.

El resultado final es el mismo para el empresario que para el trabajador. Ambos pierden la base de su sustento.

He ahí la razón por la que *Capital y Trabajo deberían asociarse para la realización del Pleno Empleo*.

Frente al Pleno Empleo obrero hay que situar el Pleno Aprovechamiento, el Pleno Empleo de los bienes-capital.

* * *

El Pleno Empleo del Capital consiste, en que las instalaciones de los negocios puedan ser aprovechadas en la mayor medida posible.

Si decimos: en la mayor medida posible, queremos indicar que nunca se podrá llegar a un aprovechamiento total y absoluto. Por lo mismo el concepto de Pleno Empleo del Capital se presenta como un *concepto límite*. El aprovechamiento puede ser total y absoluto, porque ni las instalaciones, ni el capital de explotación pueden funcionar continuamente.

En punto a *instalaciones* (maquinaria), hay que contar siempre con un mínimo de reservas, caso de que se quiera asegurar un ritmo normal a la producción, aun en caso de averías en las máquinas. Es lo que procura todo gerente avisado.

El *capital de explotación* lo constituyen las materias primas y accesorios necesarios a la producción y los depósitos de artículos preparados para la venta. Como siempre, hay que contar con alguna reserva, tanto de materias primas, como de objetos almacenados, nunca podrá ser total el aprovechamiento del capital de explotación; sólo una parte contribuirá de hecho a la producción o a la venta de momento.

Estas limitaciones restringen el aprovechamiento del Capital, que, sin embargo, será óptimo, si puede ser utilizado en la mayor medida posible, dadas las condiciones técnicas del negocio.

Pleno Empleo del Suelo.

Como en los momentos de crisis, la demanda en general se contrae, se reduce también la demanda de productos agrícolas. Con ello, el agricultor ve agotarse la fuente de sus ingresos. Ante la escasez de la demanda, acrece la presión de la oferta, y como los precios de los productos agrícolas bajan más rápidamente que los de los productos industriales, el labrador se ve cogido entre la tenaza de los precios: tiene que dar más cantidad de sus productos, para obtener el mismo volumen de bienes industriales. ¿Consecuencia?, una nueva disminución de sus ingresos.

Estando el aprovechamiento del suelo sometido a la ley de rendimiento decreciente, se dará la más favorable relación entre costo y rendimiento, en el punto de la curva de rendimiento en el que al costo unitario corresponda el máximo rendimiento (posición óptima). Como la contracción del mercado obliga a reducir la producción, el aprovechamiento del suelo se aleja de su posición óptima de intensidad. La relación costo = rendimiento, resulta, por lo mismo, perjudicial, o menos favorable.

Es cierto que la reducción en extensión del cultivo podrá disminuir el valor absoluto de los gastos, pero considerado el gasto por unidad producida será, evidentemente, mayor, con lo que el resultado neto será menor para la agricultura.

Por tres frentes acomete la crisis los ingresos del agricultor: la contracción del mercado mengua sus haberes líquidos. La tenaza de los precios aminora sus ingresos reales; la reducción del cultivo, o su extensión más acá o más allá de la posición óptima de rendimiento, empeora la relación costo = producción y vuelve a mermar el ingreso real.

Si el agricultor quiere hacer frente a estas consecuencias, tiene que aspirar también, como el obrero y el empresario industrial, al pleno Empleo de sus tierras de cultivo.

El Pleno Empleo del Suelo consiste en que el mayor número posible de explotaciones agrícolas pueda trabajar en condiciones óptimas de máximo rendimiento.

Nuevamente aparece también el concepto de Pleno Empleo, aplicado al suelo, como *concepto-límite*. Por las diferentes condiciones de clima y calidad de los terrenos, nunca se podrá obtener que todos los cultivos trabajen en posición óptima. Los campos en posición desventajosa no pueden trabajar tan intensivamente, de manera que tan sólo una porción de la tierra podrá ser explotada al máximo.

Las cooperativas del campo pueden cumplir en períodos de coyuntura económica favorable su misión de nivelar, con la compra y venta de los productos agrícolas, las relaciones de precios y costo entre los campesinos más favorecidos y los más perjudicados; por lo mismo podrán asegurar cierto

equilibrio y constancia en los ingresos del labrador. Se ve, pues, cuánto le va a la agricultura en que la economía en su conjunto se encuentre en situación de *pleno empleo*, ya que de esa forma se asegura a sí misma el mejor aprovechamiento de sus tierras.

Pleno empleo de la Economía nacional.

Para el conjunto de la economía el *pleno empleo*, considerado *cuantitativamente*, supone la más favorable situación para el trabajo, el mejor y mayor rendimiento de la industria, la explotación más eficiente de los campos.

Pero hay que completar este aspecto cuantitativo del pleno empleo con la faceta *cualitativa*. Y considerado el problema del pleno empleo desde el punto de vista cualitativo, se advierte al instante que se presenta como un *problema de estructura*.

Como la estrecha dependencia del trabajo y su colaboración con los otros dos factores: suelo y capital, se manifiesta en todas las ramas de la producción y en el ámbito de todos los negocios; se logrará el *pleno empleo* del trabajo, suelo y capital en el conjunto de la economía nacional, cuando *todas las ramas de la producción se complementen adecuadamente en el mutuo intercambio de bienes y servicios*.

Las ramas de producción primaria, agricultura y minería, trabajarán plenamente y aprovecharán al máximo el suelo y capitales, si pueden contar con que todos sus productos serán comprados para el consumo, o para una ulterior elaboración de la industria y artesanía. El pleno empleo nacional presupone, pues, como *requisito estructural que agricultura y minas por un lado, industria y artesanía por otro se compenetran o entienden convenientemente*.

La industria y artesanía trabajarán plenamente y aprovecharán al máximo sus capitales si el Comercio y servicios del Transporte consiguen colocar todas las mercancías producidas. Por lo mismo, el comerciante, asegurando la salida

de los artículos facilita a la Industria el ritmo constante en su producción. Se ve nuevamente que entre la *industria y artesanía* por una parte y el *comercio y transportes* por otra deben regir relaciones estructurales.

Para la economía nacional en su conjunto se dará la debida relación entre todas las ramas de la producción si la *estructura de la economía es equilibrada*; si cada una de las ramas, en el mutuo intercambio de bienes y servicios se adapta a las otras, de manera que ninguna produzca ni demasiado ni demasiado poco. Cada rama debe producir tanto cuanto el poder adquisitivo de las otra puede absorber con su demanda. Cada rama debe procurar disponer de tal poder adquisitivo que le permita absorber cuanto las otras han producido.

Tan sólo en esta equilibrada posición de la economía nacional se logrará el mayor índice de ocupación, el mejor aprovechamiento del suelo y capital.

El pleno empleo de una economía se realiza: a), si el trabajo alcanza el más alto grado de ocupación; b), si los elementos, suelo y capital logran el aprovechamiento más eficiente; c), si la estructuración de la economía es tal que las diversas ramas se complementan equilibradamente.

Efectos del pleno empleo.

Así como el paro, y el mal aprovechamiento de tierras y capital, causa sus estragos en todas las esferas de la economía, así el pleno empleo ejerce su benéfico influjo en todos los sectores.

Para el *trabajador* las consecuencias del pleno empleo son de máxima transcendencia. Todos pueden encontrar trabajo, y en caso de momentánea interrupción o de paro estacional volver a colocarse nuevamente con facilidad. Superando la demanda a la oferta de trabajo, quedan siempre asegurados los *ingresos* del salario. Como en situación de pleno empleo hay presión al alza del salario, quedan los ingresos asegurados a más alto nivel. Seguridad en la percepción y más elevado nivel en la cuantía garantizan para el

obrero un salario más justo social y económicamente. Uniformidad de precios y salarios, estabilidad en los mercados, son las condiciones que determinan el más elevado nivel de los ingresos *reales* para el obrero.

Para el *empresario* industrial supone el pleno empleo un mercado seguro para su producción. Como el montante de la venta se mantiene o aumenta con regularidad, puede apoyar sus cálculos de nuevas inversiones o de costo de producción sobre bases bien firmes, consiguiendo que en sus equipos industriales no se den gastos muertos y endosando sobre los precios la totalidad de los gastos fijos. Con ello asegura el *mayor rendimiento neto* para la industria y el *máximo beneficio* para sí mismo.

Al *agricultor* proporciona el pleno empleo la mejor utilización de sus tierras en condiciones de máxima eficiencia. Como en esas condiciones de pleno empleo el mercado de productos agrícolas queda estabilizado, los elevados precios *elevan la cuantía de sus ingresos*. La relación estabilizada entre los precios industriales y agrícolas libra al labrador de la tenaza de precios. Pudiendo comprar con sus elevados ingresos mayor cantidad de artículos industriales, el labrador ve por lo mismo aumentados sus *ingresos reales*.

Para la *economía*, en su conjunto, los efectos del pleno empleo presentan la siguiente gradación causal:

1. La cuantía uniforme en los ingresos asegura una demanda regular de bienes y servicios.
2. La regularidad en la demanda asegura para el empresario de cualquier rama de la producción un nivel constante de producción.
3. El nivel constante en la producción permite encuadrar a toda la economía en un marco estructural adecuado, con lo que se evitarán dislocaciones.
4. El equilibrio entre la producción y consumo, por un lado; el ahorro y las inversiones, por otro, permitirán asimismo evitar en alto grado los balanceos coyunturales en cuanto no procedan de corrientes monetarias inflacionistas.

Una política de pleno empleo.

La realidad económica, que ha de servir de fundamento a toda política de pleno empleo, la da el equilibrio necesario entre el *producto social* y su *utilización para el consumo e inversión*. Para que el producto social pueda aumentarse regularmente, es preciso que aumenten los gastos invertidos en consumir el producto social anteriormente producido.

La demanda de bienes y servicios para el consumo o inversión la determina la cuantía de los ingresos; y ésta, invertida en gastos, determina la dirección y extensión de la producción subsiguiente. Los ingresos y su porción gastada determinan por lo mismo si el producto social podrá ser consumido y en qué medida lo será. *La porción de ingresos invertida en el consumo o inversiones es, en definitiva, la que va a determinar el índice de ocupación para el trabajo y el grado de aprovechamiento del suelo y capital.*

La utilización de los ingresos para el consumo e inversiones pone siempre en movimiento el circuito: Ingresos, Producción, Distribución. La economía es un perpetuo flujo. Paralelamente, la estructura de la economía, con su diversa estratificación en los diferentes grupos de demanda, condiciona la relación entre el producto social y su empleo para el consumo e inversiones.

Esta relación está sometida a perpetuo balanceo por los oleajes de crisis y coyuntura. En períodos de *tensión y alza* se acrece la demanda y ésta arastra tras de sí la multiplicación del producto social. En períodos de *depresión* mengua la demanda por la disminución de los ingresos y una parte del producto social queda invendible. De ahí el almacenamiento excesivo, que provoca un frenazo en la producción, un lock-out parcial o temporal y la consiguiente reducción en la utilización del capital o terrenos cultivados.

Para salvar y superar estas diferencias entre la demanda efectiva y los recursos potenciales del capital y fuerzas productivas de los campos en barbecho, tiene que asumir sobre sí el Estado la dirección de la *política coyuntural económica*,

que puede ejercerse muy bien a través del sector oficial de la economía, de lo que podríamos llamar economía pública.

La cual se ha ido preparando con lenta evolución para el desempeño de este cometido.

En los tiempos del liberalismo económico capitalista se aplicó a la economía pública el axioma de que debía encajarse en los más estrechos límites (el mejor presupuesto nacional es el más reducido: Say). A ello se añadía el *principio de la neutralidad*, según el cual la economía pública debía guardarse muy bien de perturbar los otros sectores; el sector oficial no debía introducirse en el circuito económico privado.

A pesar de todas estas recomendaciones, muy pronto tuvo que preocuparse la economía pública de ciertos cometidos sociales de *nivelación de ingresos* o de ciertas tareas económicas sobre sí, por ejemplo, la mayor carga en las cuestiones de *vías y medios de transporte*. Hoy día se puede decir que los sectores oficiales de la economía nacional con sus múltiples instituciones están al servicio de la política económica. La economía pública ha sido *integrada en el complejo de la economía nacional*, estando llamada a ejercer, con sus recaudaciones y gastos, enorme influjo en la política de estructura y, sobre todo, en la política coyuntural económica de la nación.

Los ideales de política coyuntural deben ser para la economía oficial el asegurar el pleno empleo del trabajo y garantizar la perfecta utilización del suelo y capital. Para ello debe servirse, como de medios, de los presupuestos nacionales y de los planes de inversiones públicas.

Política presupuestaria condicionada por la coyuntura.

En el momento en que la economía entra en período de crisis se retraen las disponibilidades del crédito bancario; con ello, la producción se verá en su tanto también restringida y disminuidos los ingresos de obreros, empresarios y agricul-

tores. A su vez, esta contracción de ingresos ejercerá su influjo multiplicado en una nueva merma de la producción.

Siendo menores los ingresos, las transacciones comerciales y el consumo en general, serán también forzosamente menores las sumas que el fisco recaude en concepto, al menos, de impuestos indirectos. Los recursos, por lo mismo, del sector oficial de la economía serán escasos, y eso precisamente en el momento en el que la crisis aumenta sus gastos. Situación que puede desembocar en un *déficit del balance nacional*.

Cuando, por el contrario, la economía entra en una fase ascendente, aumentan los salarios y los ingresos de empresarios y agricultores. Con ello, se aumenta la demanda de bienes y, consecuentemente, la producción. Incrementados los ingresos, multiplicadas las transacciones comerciales, acentuado el consumo, aumentan igualmente las recaudaciones de la hacienda pública. Entonces la economía privada necesita menos del apoyo de la economía oficial, a la que consiguientemente origina menores gastos. Esta evolución se puede condensar en un amplio *superávit del balance nacional*.

La confrontación de ritmos contrarios entre la economía nacional privada y la economía nacional oficial exige necesariamente el abandono de la costumbre de fijar los presupuestos anualmente, para, en cambio, aceptar la idea de establecerlos cíclicamente de acuerdo con las exigencias de la coyuntura económica.

Los presupuestos cíclicos, concebidos o condicionados por la situación concreta de la coyuntura económica, deben tender a acoplar las magnitudes del producto social y de su correspondiente demanda. Conocidos estos datos, se pueden prever tanto el posible desenvolvimiento de las economías privada y pública como la necesidad de complementar la demanda *privada* efectiva con la demanda de los sectores *oficiales*.

En coyuntura de tensión supera la demanda al producto social disponible. La economía pública debe absorber ese

exceso de demanda con tarifas superiores de impuestos y constituir con los superávits obtenidos fondos de ahorro que eviten, por una parte, las tendencias inflacionistas y sirvan de reserva, por otra, para los momentos de crisis.

En coyuntura depresiva y de crisis la demanda queda por bajo del nivel del producto social. Por lo mismo, en esos momentos la economía oficial deberá disminuir las tarifas de sus impuestos e incrementar con mayores gastos el nivel de su demanda. Como las recaudaciones de los años de crisis no aportan los medios suficientes para ello, hay que echar mano de los fondos de reserva constituídos en los momentos de abundancia. Combinando esta política con una sabia distribución de créditos, se obtiene el deseado equilibrio en los presupuestos.

Se podría decir que el presupuesto cíclico asegura a la economía oficial la manera de mantener el equilibrio en el balanceo de la coyuntura económica. A la vez, el presupuesto cíclico facilita a la economía oficial su tarea de estimular la demanda en los momentos de crisis, de frenarla en los momentos de expansión.

Tan sólo en estas condiciones será posible el perseguir acertadamente una política de pleno empleo.

La política de inversiones como política de pleno empleo.

Si en un momento determinado en el ámbito de la economía nacional se experimenta un retroceso en la demanda, en tal forma que se puede temer como secuela una situación de paro obrero prolongado, un peor aprovechamiento del suelo y capital, sería deber del sector oficial de la economía *el completar o reforzar la demanda mediante un plan adecuado de inversiones.*

La realización de estos planes de obras públicas exigirán el empleo de abundante masa obrera, con el consiguiente aumento de ingresos salariales. Simultáneamente, el uso de apreciables cantidades de medios de producción en la realización de tales proyectos aumentará los ingresos de empre-

sarios y poseedores de capital. Como ambos grupos emplearán parte de sus ganancias en la compra de artículos, se provocará una sacudida en las industrias que trabajan para el consumo. Este progresivo contagio o cumulativo oleaje en la demanda constituye el efecto multiplicador de las inversiones para obras públicas.

La política oficial de inversiones públicas deberá ajustarse a los siguientes postulados:

1. Deberán emprenderse sobre todo en los *momentos en que peligre* la situación de *pleno empleo*.

2. Para todo grado de infra-ocupación, de peor aprovechamiento de suelo y capital, hay que prever de *antemano adecuados proyectos* de obras públicas *impulsoras de la actividad económica*.

3. Si se quiere que tales inversiones ejerzan toda su eficacia, tendrán que estar concebidas y ejecutadas según un plan unitario, para cuya elaboración y aplicación habrá que crear *un organismo adecuado*, encargado de satisfacer las exigencias del *pleno empleo*.

Las inversiones de carácter público son el punto clave que aseguran el pleno empleo del trabajo y garantizan la plena utilización del suelo y capital.

Resumen.

El pleno empleo del trabajo, la plena utilización del suelo y capital es hoy día para todos los economistas y aun para los políticos de todos los Estados el supremo ideal. Para su consecución figura en primer plano como órgano rector la economía pública con sus múltiples instituciones. Cumpliendo estos cometidos, el sector oficial abandona su posición neutral y, por lo mismo, estéril, para integrarse en la dinámica de la economía nacional, contribuyendo a la perfecta estructuración económica, evitando el paro obrero o la escasa utilización del suelo y capital.

Adviértase que nunca deberá el sector público de la economía querer sacar partido para sí solo. Se impone una adecuada política económica general en aras del bien común y, sobre todo, una acertada política de la moneda y crédito.

La política del pleno empleo centra los intereses de todos: obreros, empresarios, labradores y aun del Estado mismo en un ideal político-social-económico, base para una estrecha y mutua colaboración. Cuanto con mayor entusiasmo todas las clases acepten su cometido, tanto más generosos serán los esfuerzos y más opímos los frutos.

ANTÓN TAUSCHER

Profesor de la Universidad de Graz (Austria)

