

La Creación de Empleos y la Política Gubernamental

Jerry L. Jordan

Antes de la Gran Depresión en los treinta, la noción de que el gobierno debe hacerse responsable por generar empleos hubiera parecido absurda. Sin embargo, hoy en día escuchamos frecuentemente a los aspirantes de políticos declarar que su objetivo económico número uno es incrementar el empleo.

La justificación intelectual para ajustar las políticas presupuestaria y monetaria del gobierno hacia afinar la economía (y, en particular, hacia generar más empleo) fue provista por John Maynard Keynes (1936) en *La Teoría General del Empleo, Interés y Dinero*. Este libro, que sirve de punto de referencia, sentó las bases para la doctrina económica que dominó las políticas macroeconómicas por varias décadas después de la Segunda Guerra Mundial. De hecho, desde mediados de los treinta, la visión dominante de los tomadores de decisiones económicas había sido la de que el mercado fracasa en generar oportunidades de empleo adecuadas. En esta visión subyace el apoyo a los programas gubernamentales para "crear empleos."

Me recuerdo de la historia que un empresario me contó hace unos pocos años. Mientras realizaba una gira en China, se topó con un grupo de aproximadamente 100 trabajadores que construían una represa de tierra con palas. El comerciante le comentó a una autoridad local que, con una máquina removedora de tierra, un solo trabajador podría construir la represa en una tarde. La curiosa respuesta del oficial fue, "Sí, pero imagínese todo el desempleo que eso crearía." "Oh", dijo el empresario, "yo pensé que Ustedes estaban construyendo una represa. Si son trabajos lo que Ustedes quieren crear, entonces ¡quíteles las palas y deles cucharas!"

En la última década de este siglo, esa manera de pensar sobre el papel del gobierno—que viene de la época de la Depresión—está desapareciendo. En el siglo XXI, generar empleos ya no es visto como el principal objetivo de la política gubernamental; promover un ambiente de creación de la riqueza sí lo será.

Generar Empleo Versus Crear Riqueza

El trabajo es el medio necesario de alcanzar riqueza: para ser consumidores, debemos también ser productores. Cualquiera que sean las buenas intenciones, cuando el gobierno se aparta de su enfoque de crear riqueza y pretende generar empleo, inevitablemente amenaza con disminuir el nivel de vida. Una política gubernamental exitosa que aumente la riqueza debería simultáneamente reducir la carga de trabajo que pesa sobre la fuerza laboral. Eso no significa que la gente necesitará compartir trabajos, tomar trabajos mal pagados o convertirse en desempleados. La creación de riqueza ocurre conforme el componente "muscular" del empleo disminuye y el componente "cerebral" aumenta.

Jerry L. Jordan es presidente del Federal Reserve Bank of Cleveland y académico asociado del Cato Institute. Este ensayo fue publicado originalmente en el *Cato Journal* Vol. 16, N° 3 (invierno 1997) y está basado en una conferencia dada en el the Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas AC, Mérida, México, el 30 de noviembre de 1996.

El historial laboral de los países industrializados en el último siglo es claro. En Estados Unidos, por ejemplo, la semana laboral promedio se ha reducido en más de un 40% en los últimos 100 años. Entre los beneficios de la acumulación de riqueza se encuentra el aumento en el ocio que ésta puede costear. Países sumamente pobres se caracterizan típicamente por gente que trabaja desde la madrugada. Hacerlo de otra manera sería desastroso. Cuando uno encuentra naciones empobrecidas con altas tasas de desempleo, uno también encuentra sistemas político-económicos que desincentivan ampliamente la creación y acumulación de la riqueza.

La distinción entre crear riqueza y generar “empleo” puede ser ilustrada por una economía que ha sufrido un desastre natural catastrófico. Una característica bien conocida de la economía de mercado es que en las postrimerías de un desastre, como un huracán o terremoto, el empleo y la producción tienden a aumentar. Una conclusión podría ser que la economía de mercado rutinariamente acumula servicios laborales sin uso que son agradecidamente llamados al servicio por las nuevas demandas de construir casas, carreteras, y todas las otras inversiones que fueron dañadas o destruidas. Pero es claro que la sociedad no está mejor porque la gente está trabajando jornadas más arduas y largas. Una conclusión más razonada es que estos desastres naturales son destructores de riqueza—y generadores de empleo en el sentido que los dueños de casas y empresarios deben ahora esforzarse más para recuperarse de sus pérdidas. Dudo que éste sea el tipo de programa de “generación de empleos” que los votantes tenían en mente cuando depositaron su voto, aunque sospecho que muchos programas gubernamentales “de empleo” operan muy parecido a los programas de reconstrucción post-desastre.

El Gobierno y la Preservación de Empleos

Dada la importancia que los políticos usualmente le asignan a la tarea de generar empleo para la gente, es sorprendente descubrir lo poco que saben sobre la naturaleza de la generación de empleos en una economía de mercado. Estudios del historial estadounidense no muestran ningún factor identificable y sistemático relacionado con región, salarios, tamaño del empleador, intensidad del capital y de la energía, o competencia externa que sea responsable por una parte significativa de los tipos o números de trabajos creados o destruidos en una economía.

Ya que los tomadores de decisiones no cuentan con un panorama claro de hacia dónde van a ser dirigidas las energías empresariales en el futuro, es imposible para ellos predecir dónde debería tomar lugar la creación de empleos. Por ejemplo, hace dos o tres años, ¿quién hubiera predicho, ni que decir planeado, que una cantidad rápidamente creciente de gente estaría diseñando sitios de Internet? No es sorprendente, entonces, que las políticas gubernamentales que pretenden dirigir el flujo de los talentos empresariales en un esfuerzo por promover “buenos” empleos, y presumiblemente desincentivar trabajos “malos”, tendrá efectos inciertos y potencialmente negativos en la prosperidad económica.

Las políticas de empleo dirigidas por el gobierno engendran grupos de presión que inevitablemente disminuyen la eficiencia de los mercados en asignar los escasos recursos. Estas políticas tienden a persistir más allá de cualquier punto deseable e inhiben un antecedente necesario a la generación de trabajos: la destrucción de trabajos. En Estados Unidos, los sectores e industrias que cuentan con las tasas más altas de trabajos generados son generalmente los que poseen la mayor cantidad de trabajos destruidos. Igualmente, los países con las tasas más altas de generación de empleos también tienden a tener las tasas más altas de destrucción de empleos (Davis, Haltiwanger, y Schuh 1996: Tabla 3.1).

En las economías modernas, ¿podemos concebir alguna generación de puestos de trabajo que no sea precedida por la destrucción de otros puestos menos eficientes, y por lo tanto menos prósperos? De hecho, ¿podemos concebir algún avance importante que no haga obsoleto alguna otra forma menos eficiente de producir las cosas?

Yo pertenezco a la generación que todavía puede operar una regla de cálculo—sin que pueda precisar claramente con qué propósito. Pero esta tecnología ha sido necesariamente suplantada por la invención de las calculadoras electrónicas, e incluso hoy en día las computadoras personales de miniatura están haciendo obsoletas a las calculadoras. Esta es la naturaleza del progreso—hacer obsoleta a la tecnología antigua. La innovación es el proceso de “destruir creativamente” el orden preexistente.[1]

Dada su visión imperfecta, los programas de empleo gubernamentales son casi en todas partes políticas de protección de empleos, los cuales por extensión tienden a inhibir la creación de nueva tecnología que aumente la riqueza. Los estancados mercados laborales de Europa son un resultado directo de las leyes y regulaciones laborales diseñadas para proteger los trabajos existentes, aún bajo el costo social de desincentivar la formación de capital nuevo y, por lo tanto, de la creación de riqueza.

Fronteras, Prosperidad y Libertad de Capital

Los dos lados de una frontera política ilustran lo que un gobierno puede y no puede lograr. Quizás la interrogante crítica de un tomador de decisiones económicas es por qué la prosperidad económica varía tan ampliamente a lo largo de una frontera imaginaria. ¿Cuál es la importancia económica de las fronteras que separan a la prosperidad de un lado y a la pobreza del otro?

En términos más simples, sólo pueden haber dos razones para que existan diferentes niveles en el ingreso per capita: 1) diferentes niveles de recursos ó 2) diferencias en la asignación de los recursos, ya sea sobre cómo son empleados los recursos o cuántos de los recursos son empleados. Además, estas dos fuentes de prosperidad económica son interdependientes: la forma cómo una nación decide asignar sus recursos determinará últimamente cuántos recursos tiene que asignar.

Las fronteras usualmente marcan diferentes grados de fertilidad del capital—los incentivos que promueven la propagación del nuevo capital que le permite a las regiones ricas alcanzar y mantener niveles de vida altos. El mundo industrializado no fue dotado de todos los recursos que posee; la mayoría fueron creados por el esfuerzo empresarial dentro de un sistema político-económico adecuado. El esfuerzo empresarial no es manufacturado por ingenieros sociales, sino que echa raíces naturales en una superficie económica libre de contaminaciones de intervención política.

El Papel del Gobierno en la Economía

El papel del gobierno en la economía fue establecido hace una década en el maravilloso ensayo *La Pobreza de las Naciones* escrito por el difunto economista Karl Brunner en 1985. Una persona en una economía puede utilizar los recursos únicamente en uno de cuatro esfuerzos básicos posibles: puede producir, comerciar, influir el proceso político para redirigir una mayor cantidad de recursos en beneficio propio, o protegerse contra los esfuerzos redistribucionistas de otros.

En los primeros dos usos—producción y comercio—el bienestar total generado por la economía aumenta. En el lenguaje de los economistas, estas actividades representan una suma positiva (una situación gana-gana). Sin embargo, los dos últimos esfuerzos—redirigir el flujo de los recursos y protegerse contra los esfuerzos de otros que buscan distribuir la riqueza—son un juego suma cero, o incluso, uno de suma negativa. No añaden ningún valor, desperdician tiempo y esfuerzo, y por lo tanto generan un nivel de vida más bajo para la gente conforme los recursos son desviados de la producción y el comercio. Las instituciones gubernamentales—leyes, reglas,

regulaciones, y el sistema judicial—influencian las decisiones privadas de asignar recursos entre estos usos.

La influencia del gobierno como ente distribuidor de la riqueza es bien conocida. La distribución de la riqueza gubernamental mediante impuestos explícitos o implícitos disminuye el incentivo para generar y acumular riqueza, y por lo tanto reduce el poder productivo potencial del sistema económico. Pero los gobiernos también pueden promover la producción y el comercio, ya que son los que asignan y protegen los derechos de propiedad, y hacen cumplir los contratos privados. Estas son actividades que aumentan la riqueza y que ayudan a que la capacidad productiva de una economía florezca. Por lo tanto, los gobiernos tienen dos modos contradictorios y coexistentes: “el modo protector” y “el modo distributivo.”

Dichos modos sugieren por qué los límites arbitrarios a lo largo de las fronteras políticas generalmente muestran prosperidad divergente. Las mismas son las fronteras de una autoridad gubernamental y, como tales, marcan los diferentes grados de los modos protector y distributivo.

Ambos papeles pueden influenciar negativamente el panorama económico de una nación: muy poco poder protector o demasiado esfuerzo distributivo inhibe la creación y retención de riqueza y retarda las fuerzas equilibrantes que intentan proveer un nivel de vida comparable al de los países vecinos.

Ahora que ya no existen los alambrados muros de concreto que separaban a las economías de Europa Occidental y Oriental, podemos esperar ver una disminución en la brecha de riqueza que existe entre las dos regiones. Sin embargo, hasta que una infraestructura legislativa y judicial que aumente el modo protector del gobierno haya sido construida en los países del antiguo bloque comunista, la brecha en el bienestar económico no será cerrada.

Una precondition necesaria para la acumulación de capital es la protección de los derechos de propiedad. Los países que logran los progresos más rápidos en adoptar las prácticas legales, financieras y de contabilidad de Occidente pasarán a disfrutar una nueva era de prosperidad para sus economías. De igual forma, hasta que el modo distributivo de muchas de las economías de Europa Occidental sean sustancialmente reducidos, el estancamiento en sus niveles de vida muy probablemente persistirá.

La habilidad de los gobiernos de influenciar la creación de riqueza ha sido documentada en un estudio reciente producido por un consorcio de institutos de investigación en Canadá, México y Estados Unidos (Gwartney, Lawson, y Block 1996). El estudio pretendía medir, de una forma metodológica, el grado de libertad económica en cada uno de los países estudiados. La conclusión a la que se llegó luego de examinar más de 100 países a lo largo de un lapso de 20 años fue que los gobiernos con un fuerte compromiso con la libertad económica—incluyendo la libertad de intercambio y la protección de la propiedad privada—tendían a tener un crecimiento más rápido y a ser más ricos. No había país con una calificación de libertad económica persistentemente alta que fracasara en alcanzar un nivel de ingreso alto. Además, todos los 17 países donde las calificaciones de libertad económica habían mejorado gozaban de tasas de crecimiento positivas y generalmente fuertes, mientras que los países donde la libertad económica había declinado registraron disminuciones en los índices de riqueza per capita.

Un Papel de Creación de la Riqueza para la Política Monetaria

Existe la presunción de que la política monetaria en las democracias industriales tiene dos objetivos: 1) promover la estabilidad de los precios y 2) promover el crecimiento del empleo. Aunque muchos sostienen que ambos objetivos están en conflicto, yo estoy en desacuerdo. Es falso concluir que existe un canje entre estabilidad de precios y la creación de puestos de trabajo. Tal percepción presenta a los proponentes de un sistema monetario estable como si se

opusieran a la creación de empleos. Por el contrario, al proteger el poder adquisitivo del dinero de un país—y por lo tanto proteger los derechos de propiedad de las empresas privadas que utilizan el dinero provisto públicamente—el banco central promueve la creación y acumulación de riqueza.

La alternativa—permitir que el poder adquisitivo del estándar monetario de un país se deteriore conforme pasa el tiempo—desvía los recursos de actividades que generan riqueza hacia esfuerzos para proteger la riqueza existente de los estragos de la inflación y las devaluaciones de la moneda. Si los efectos distributivos se hacen lo suficientemente grandes—es decir, si la inflación es extremadamente alta—la gente abandonará el estándar monetario doméstico y lo reemplazará con uno que es fijado fuera del país.

Por ejemplo, la proporción de la moneda estadounidense que la gente posee fuera del país ha estado aumentando rápidamente, de tal forma que hoy en día más de dos tercios está en manos de residentes no estadounidenses. En los ochenta, Latinoamérica poseía el grueso de la moneda estadounidense nueva, ya que en esta región el dólar es comúnmente utilizado para llevar a cabo transacciones ordinarias y de bienes raíces. Desde la caída del Muro de Berlín a finales de 1989, los flujos monetarios en Europa del Este y las antiguas repúblicas soviéticas han crecido enormemente conforme el dólar es más aceptado como medio de intercambio en estas economías de mercado emergentes. De hecho, en 1994, las transferencias de moneda estadounidense hacia Rusia representaron más del 50% de todos los movimientos monetarios externos. En 1995 se reportó que los embarques brutos de moneda estadounidense a Rusia eran de hasta \$100 millones por día comercial (Porter y Judson 1995).

La razón a favor de un sistema monetario competitivo en Rusia está clara: Para ganar ingresos producto del señoreaje, el banco central ruso imprime rublos rápidamente, desvalorizando a la moneda doméstica. Entonces, el impuesto inflacionario implícito sobre las transacciones de rublos proveyeron el incentivo para que los ciudadanos rusos utilicen una moneda más estable—el dólar estadounidense.

Cuando vemos al dinero como un bien público que facilita la operación de los mercados, empezamos a ver que un estándar monetario estable no tiene que oponerse a la creación de puestos de trabajo, sino que favorece la creación de riqueza. Este es el entendimiento alcanzado en una amplia variedad de economías de mercado alrededor del mundo. En años recientes, muchas naciones han adoptado como único objetivo del banco central alcanzar una inflación baja o de cero. En gran medida, dichos gobiernos se han desencantado con el papel de la autoridad monetaria de afinar y ajustar la economía. En casi todos los ejemplos, las consecuencias no deseadas de las desacertadas “políticas de estabilización contracíclica” de corto plazo consistieron en la inestabilidad del poder adquisitivo del dinero, el empeoramiento de las fluctuaciones en la actividad comercial, y la erosión de la riqueza.

La evidencia del efecto negativo de la inflación sobre la creación de la riqueza es incompleta, pero existen pocas dudas de que dicho efecto es cada día más reconocido. Por ejemplo, un estudio reciente del Bank of England reportó que un aumento del 10% en la inflación promedio reduce la tasa de crecimiento del ingreso per capita real en cerca de un cuarto de un punto porcentual y disminuye la proporción de inversión con respecto al PIB (Barro 1995). Estos resultados implican que a largo plazo la inflación puede tener un efecto significativo en el nivel de vida de un país. Esta conclusión es consistente con el trabajo realizado por economistas de la Reserva Federal quienes concluyeron que existe “una correlación negativa entre la inflación y el crecimiento de la productividad durante el período posterior a la Guerra de Corea en Estados Unidos” (Rudebusch y Wilcox 1994).

Los economistas debatirán los detalles sobre cuál es la mejor manera de implementar un objetivo de estabilidad de precios para los bancos centrales. De hecho, dichos debates han tomado lugar en Estados Unidos durante muchos años, así como alrededor del mundo. Pero hay

un elemento esencial de este objetivo: los gobiernos deben abandonar la noción de que los inestables sistemas de pago inflacionarios representan estrategias de creación de riqueza (y de empleos) útiles. El historial en este punto es claro. Para alcanzar el mayor nivel de vida, el banco central debe proveer los mejores incentivos para la creación y acumulación de la riqueza. Eso, sobre todo lo demás, significa que debe proveer un sistema monetario estable.

Nota

[1] Sobre el "proceso de destrucción creativa" en el capitalismo, ver Schumpeter (1962) y (Lee y McKenzie 1993).

Referencias

Barro, R.J. (1995) "Inflation and Economic Growth." *Bank of England Quarterly Bulletin* 35 (2): 166-76.

Brunner, K. (1985) "The Poverty of Nations." *Business Economics*, January: 5-11.

Davis, S.J.; Haltiwanger, J.C.; and Schuh, S. (1996) *Job Creation and Destruction*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Gwartney, J.; Lawson, R.; and Block, W. (1996) *Economic Freedom of the World: 1975-1995*. Vancouver: The Fraser Institute.

Keynes, J.M. (1936) *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. London: Macmillan.

Lee, D.R., and McKenzie, R.B. (1993) *Failure and Progress: The Bright Side of the Dismal Science*. Washington, D.C.: Cato Institute.

Porter, R.D., and Judson, R.A. (1995) "The Location of U.S. Currency: How Much Is Abroad?" Washington, D.C.: Federal Reserve Board.

Rudebusch, G.D., and Wilcox, D.W. (1994) "Productivity and Inflation." Washington, D.C.: Federal Reserve Board.

Schumpeter, J. (1962) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Row.

Traducido por Juan Carlos Hidalgo para el Cato Institute.