

***Análisis Teórico del Desempleo
en la OCDE***
***Theoretical Approach to Unemployment at
OECD***

M^a JOSÉ ARACIL FERNÁNDEZ

Profesora Asociada del Dpto. de Teoría Económica y Economía Política

En este trabajo se pretende realizar un análisis en profundidad del problema que supone el desempleo, situándonos en el contexto económico en el que nos encontramos, y estableciendo las fuertes diferencias que, en las economías consideradas desarrolladas, pueden existir en lo que a esta cuestión se refiere. Se estudian, pues, las causas que dan lugar a que la evolución del mercado laboral en EE.UU. y en Europa sea diferente, acercándonos también al caso de España. En gran medida, la causa viene de lo que hoy significa el Estado del Bienestar en nuestras economías, y de cómo una diferente concepción del mismo tiene efectos reales en el desempleo. Junto a ello, la falta de flexibilidad del mercado de trabajo será otro de los motivos que entorpezcan el aumento del número de empleados.

We try, in this study, to analyze deeply what unemployment means nowadays, in the geographical and socio-economical context we are in, and remarking the important diferencial points that exists between occidental countries, causing different evolution on unemployment rates. The point, mainly, is on the different conception about Welfare State, and how it causes real effects on unemployment. Beside it, the lack of flexibility on labour market make it difficult to increase the number of employed people.

1. INTRODUCCIÓN

En nuestra economía, la importancia del "factor empleo" se refleja en una actitud general de búsqueda de sus causas. Suelen citarse, entre ellas, otros factores con él relacionados: la tecnología, las importaciones de países con salarios bajos, la deslocalización de las inversiones, la globalización de la economía, la pérdida general de competitividad en las empresas y en las economías nacionales en general, etcétera.

Sin embargo, existen dudas de que sean éstas las únicas causas. Así, la influencia del progreso tecnológico, por su doble efecto creador/destructor de empleo, no es respuesta suficiente al problema (aunque podría serlo en el futuro)¹. Respecto a la competencia de las importaciones de países con bajos salarios, no encontramos datos concluyentes, debido al bajo porcentaje de exportaciones que suponen para los países de la OCDE las importaciones de esos países siendo sin embargo importantes receptores de sus exportaciones². Respecto a la globalización, los cambios que exige repercuten en todos los sectores económicos y en todos los factores. En la distribución sectorial del empleo, la globalización ha supuesto un impacto negativo sobre la mano de obra sin cualificar (pero también un incremento de la cualificada relacionada con operaciones comerciales). En general, la globalización no tiene un efecto global negativo, pero la pretensión de escapar a sus efectos sí repercute en la tasa potencial de crecimiento de una economía que se cierra al exterior.

Podemos decir que la competencia que sufren los países de la OCDE proviene fundamentalmente de ellos mismos, y da lugar a un proceso continuado de creación/destrucción de empresas que conduce a una tasa de creación/destrucción de empleo alta, pero con diferencias muy marcadas, por ejemplo, entre los EEUU y Europa.

Hay un elemento adicional que no se va a tener en cuenta en este estudio, las economías sumergidas. La existencia de las mismas supone distorsiones, pues el dato del desempleo se vería mermado por el correspondiente a la ocupación de dichas economías³.

2. LA TASA NATURAL DE DESEMPLEO EN LA OCDE

Estudiando el problema del desempleo en la OCDE, una de las cuestiones claves se centra en el estudio de por qué crece la tasa natural de desempleo.

¹ Véase "Technology and Unemployment", en *The Economist* 334, 11.02.1995 (pp. 23-26).

² En concreto, el 48,2% de las exportaciones de la UE va a parar a "países en desarrollo". Cfr. Fichas Técnicas de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo. Bruselas 1994, pp. 117-119. Fuentes: COMEXT, CRONOS-FRIC y EUROSTAT.

³ Sin embargo, la forma de tratar esta creación de empleo no puede ser igual en la economía sumergida y no sumergida. La dificultad que esto entraña es lo que ha hecho prescindir de la misma en este estudio.

El desempleo en una economía puede ser alto, entre otras causas, por dos razones:

- A) Por los efectos desincentivadores del Estado de Bienestar;
- B) Por la influencia de las fuerzas del mercado, ya sea forzando un aumento de las desigualdades, ya empeorando las consecuencias sobre el empleo del Estado de Bienestar.

A) Respecto a la relación del Estado de Bienestar con el desempleo, parece claro que el Estado cobra impuestos para ofrecer servicios con una finalidad redistributiva fuerte, que en cada país se materializa en grado diverso, en favor de los más necesitados.

Aparece aquí una de las diferencias más importantes entre las economías europea y americana (que estudiaremos en la tercera parte de este trabajo):

- En Europa se utiliza un sistema consistente en gravar mediante unos impuestos altos, y a cambio se ofrece una amplia gama de prestaciones (Estado de Bienestar provisor, “generoso” o socialdemócrata).
- En EEUU el sistema impositivo es más suave, grava mediante impuestos más bajos, pero ofrece menos servicios como contraprestación (Estado de Bienestar garante, “minimalista” o liberal).

Por estas razones la evolución temporal de estos dos tipos de economías es muy distinta, pues la americana no ha sufrido las altas tasas de paro que sí han hecho mella en Europa. Para ver las relaciones entre el Estado de Bienestar y la tasa de desempleo nos basaremos en dos puntos de vista:

- los empresarios demandarán menos mano de obra cuanto más cara sea ésta, lo cual estará directamente relacionado con los impuestos y regulaciones existentes en la economía;
- los trabajadores tendrán menor disposición a trabajar cuanto mayor sea el grado asistencial del Estado, y así también serán mayores los salarios demandados.

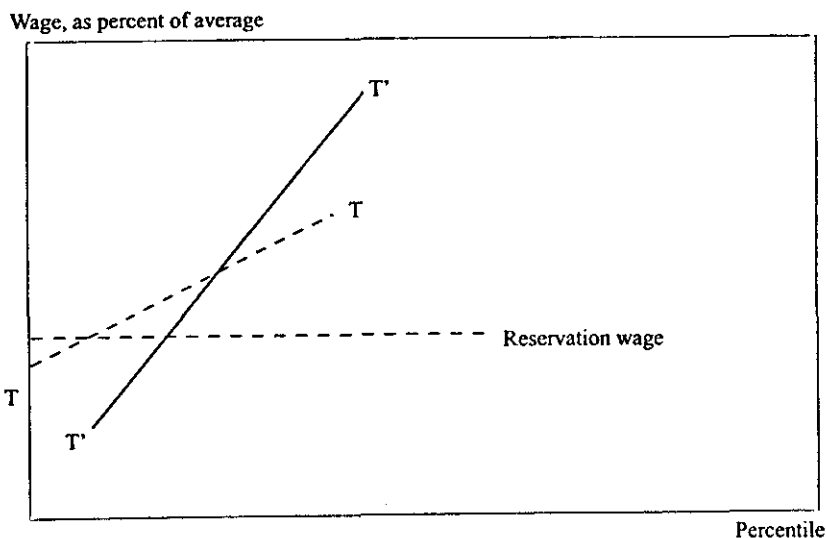
Si no existe Estado de Bienestar asistencial, la representación de la productividad se correspondería con el salario. Al introducir el Estado “medidas correctoras”, sin embargo, aparece una diferencia o gap entre la productividad de los trabajadores y su renta personal disponible. Una de estas medidas, especialmente discutible, es la que establece legalmente un salario mínimo, lo que repercute directamente en el *salario mínimo de reserva*: si es muy alto, provocará un incremento del desempleo, ya que todos los trabajadores cuya renta disponible sea menor al mismo pasarán a ser desempleados, mientras que sin Estado de Bienestar sí que trabajarían.

Existe, pues, una relación entre el desempleo y las rentas políticas o subsidios que obtienen los desempleados, así como entre el desempleo y la ampli-

tud de la franja impositiva. Además, el desempleo dentro de cada país será más alto entre los trabajadores con productividad más baja⁴.

Estos resultados tienen una base empírica⁵, si bien ésta únicamente recoge la tendencia de ambas variables. Hay que buscar, por consiguiente, otros indicadores de la perceptible caída de los niveles de empleo en Europa que vayan más allá del papel inmediato del Estado (ya que el papel del Estado siempre es claramente determinante, como recogen muchos indicadores).

B) La influencia del mercado, según la macroeconomía keynesiana al uso, tiende a aumentar las desigualdades en los ingresos (si bien los índices de Gini para la dispersión de ingresos no acaban de ser concluyentes, salvo quizás para un país clasista como el Reino Unido). Parece producirse un choque entre las fuerzas del mercado y la tendencia del Estado de Bienestar a lograr mayor igualdad. El choque produce desempleo. ¿Cómo? Si tiene lugar un incremento en la desigualdad del salario de mercado, disminuyendo más el salario de los peor pagados, la recta TT de la figura 1, se traslada hasta T'T'; si el salario de reserva permanece constante, se producirá un aumento del desempleo porque al disminuir lo que el mercado está dispuesto a pagar a los trabajadores (X), habrá más trabajadores cuyo tope mínimo sea superior a dicha cantidad (X). Este fenómeno va a ser de destacada importancia de cara a la comparación de la diferente evolución Europa-EEUU y sus tasas de desempleo: EEUU cuenta con un mercado laboral más flexible, lo que permite no destruir



⁴ Estamos considerando salario=productividad.

⁵ Regresiones entre países de Layard, R., S. Nickell y R. Jackman, *The Unemployment Crisis*, Oxford University Press, Oxford 1994.

empleo a costa de un aumento de la desigualdad, mientras que en Europa se destruye empleo (y, en ocasiones, también aumenta la desigualdad).

La conclusión a la que se llega es que las altas tasas de desempleo en la OCDE (excepto EEUU y algún otro país) se deben fundamentalmente a altas tasas *naturales* de desempleo. La explicación, para Europa, se encuentra, presumiblemente, en el desarrollo de una política económica potenciadora de un Estado de Bienestar fuerte, que ha repercutido directa y negativamente en la capacidad creadora de empleo de las fuerzas del mercado.

Un factor asociado y particularmente importante es el aumento de la competencia a nivel internacional como resultado de que nuevos países se industrialicen, algo que ha pillado desprevenidos a muchos países de la OCDE que carecen de capacidad adaptativa. Podríamos traer a colación el “Informe sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo”, Bruselas, diciembre 1993, presentado al Ecofin sobre los elementos económicos del Libro Blanco sobre la Competitividad, y en respuesta a la propuesta de desarrollo del art. 103.2 del TUE referente a las grandes orientaciones de las políticas económicas de los Estados miembros, Informe UNICE y otros.

Entre los más importantes beneficios derivados del comercio está precisamente el fomento de la competencia, aunque a veces, fruto de consideraciones miopes o a corto plazo, no se vea así, ya que, en una situación keynesiana, un déficit comercial puede suponer una disminución de la demanda agregada y de la producción. En los países de la OCDE el paro no es keynesiano, sin embargo, por lo que no podemos culpar de nuestro desempleo a la creciente industrialización del resto de los países (aunque de hecho compitan con nosotros y disminuyan nuestro Saldo de la Balanza de Pagos, no existe repercusión importante en nuestra demanda de mano de obra). Hay otra causa relacionada con el comercio internacional cuya repercusión sí es notable: el aumento del comercio con países con abundante mano de obra sin cualificar.

El mercado, una vez que se desarrolla hacia un aumento de la especialización, hace que aumente el coste de la mano de obra sin cualificar, pues comienza a ser escasa. Existen países, sin embargo, que, además de estar empezando a industrializarse, cuentan con una mano de obra sin cualificar abundante, lo cual hace que su coste sea mínimo (o al menos menor que en la OCDE). Esto les dota de una ventaja adicional, además de no verse abocados a cambios excesivamente costosos ni complejos en la estructura productiva para incorporar tecnología que sustituya mano de obra, pues disponen de esta última en abundancia.

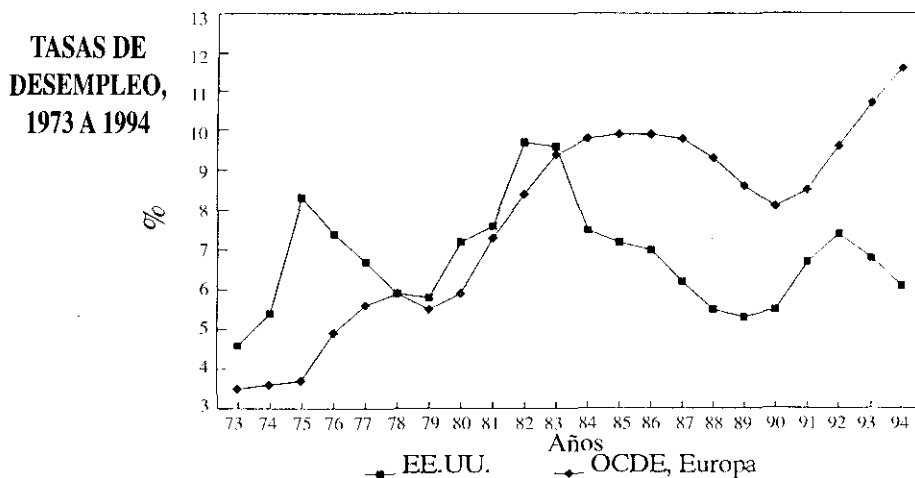
Un último aspecto que habría que considerar de cara a la explicación de la tasa natural de desempleo sería su relación con la productividad, especialmente por su importancia en relación al empleo de larga duración (recuérdese la coincidencia temporal en los años 70 de una disminución de la tasa de crecimiento de la productividad y un incremento del desempleo). Estudios empí-

ricos al respecto descartan que la coincidencia temporal suponga una relación funcional determinista entre ambas variables⁶.

3. EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN LA OCDE (EEUU Y EUROPA)

3.1 Evolución⁷

Estudiando la evolución del desempleo, podemos remontarnos hasta principios de los años 70 -figura 2-, cuando aparece éste como problema tal y como hoy lo entendemos. La situación muestra una doble cara: aunque por una parte ha aumentado el nivel de vida medido en prestaciones sociales en la OCDE, por otra se está produciendo una inflación creciente que afecta directamente al mantenimiento de la paridad del poder adquisitivo (PPA), lo cual es una muestra de la existencia de tensiones en precios y salarios. La inestabilidad económica que tiene lugar provoca importantes efectos en el campo del desempleo. El que tuviera lugar un incremento en el precio del petróleo supuso un empeoramiento de la relación real de intercambio (RRI) de los países de la OCDE. Junto con una serie de cambios -ruptura de Bretton Woods, nuevas tecnologías-, la flexibilidad de las economías ha quedado en duda.



Es imprescindible partir de una comparación de las tasas de desempleo entre 1973 y 1994: la tasa de desempleo europea pasó del 3,5% al 11,6%; en

⁶ Krugman, Paul, "Past and prospective causes of high unemployment", Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City, 4/1994, p. 32.

⁷ Rafael Termes, "Los modelos socioeconómicos y el desempleo". Discurso en la sesión ordinaria de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 7.02. 1995, p. 3.

ese mismo periodo, EEUU se mantuvo en tasas sensiblemente más bajas -4,75% en 1973, 5,5-6,5% desde 1984-, exceptuando años críticos como 1975 con un 8,5%, o 1982 con un 10%. Esto nos indica cómo se sitúa básicamente en las tasas correspondientes al desempleo friccional (lo cual a su vez enlaza con el análisis anterior que concluía considerando a las crecientes tasas naturales de desempleo como las causantes del aumento del mismo).

Hasta 1978 el desempleo americano superaba al europeo, pero después de unos años en los que se mantienen a niveles similares pasa, a partir de 1983, a invertirse la situación. La distancia entre ambos bloques se agranda hasta alcanzar 5,5 puntos porcentuales. Y aún peor es si en vez de Europa nos centramos en la Unión Europea (UE), porque este grupo de países tiene una tasa de desempleo que suele ser normalmente un punto superior a los países europeos de la OCDE.

Al buscar las causas de que estas tasas sean tan notablemente superiores vemos que, precisamente por tratar de lograr objetivos sociales al margen del mercado, se han puesto en marcha medidas causantes de innumerables rigideces en todos los mercados, también en el mercado de trabajo, y Europa y Australia no han sido capaces de adaptarse al cambio. El sector privado, incapacitado por los altos niveles de regulación y proteccionismo en sus mercados, no puede asumir el reto que se le plantea, y es el sector público el que comienza a adquirir una importancia creciente en la creación de empleo (tanto porque no hay creación de puestos desde el sector privado, como porque existe una nueva demanda de servicios al sector público).

El hecho es que no existe un comportamiento homogéneo dentro de la OCDE, porque EEUU no promueve el Estado de Bienestar de la misma forma que Europa: EEUU no acude al sector público para sustituir al privado, sino que pretende que éste se haga fuerte y mantenga la creación de empleo.

Las diferencias de tipo cuantitativo que hemos visto se ven reforzadas por diferencias cualitativas importantísimas:

1.-Una primera diferencia tendría relación con el paro juvenil (menores de 25 años): es notablemente mayor en Europa, rondando un 17%, mientras que en EEUU no llega al 12%;

2.-Respecto a la duración del período sin empleo, es sensiblemente menor en EEUU, con 2,3 meses frente a los 23,5 meses de los principales países de Europa. Además, debemos observar también cuál es el tanto por ciento de parados que permanece más de cierto tiempo sin empleo: más de 12 meses, en Europa el 44%, mientras que en EEUU no pasa del 12%.

Queda así descrito el cuadro de las principales características del desempleo comparativamente de EEUU y Europa.

De entre las diferentes causas que podemos dar a la alta tasa de desempleo europea es esencial la falta de creación de empleo. En Europa se crean entre 1974 y 1991 8 millones de puestos de trabajo⁸, mientras que en EEUU se

crean 35 millones. Y además hay que tener en cuenta el sector en el que se crean: el 14% de los puestos creado en EEUU pertenecen al sector público, mientras que en Europa son el 63%.

Otra forma de comprobar esa diferencia entre EEUU y Europa es mediante el análisis de la evolución de la población activa. Así, en EEUU creció en 175 por 1.000 personas activas entre 1983 y 1994, creándose en ese período 199 puestos de trabajo por cada 1.000 activos. El resultado fue una disminución del desempleo: 24 parados menos por cada 1.000 activos. Pero en Europa la población activa creció menos, sólo 66 personas por cada 1.000 activos; y sólo se crearon 36 puestos por cada 1.000 activos. El resultado fue un incremento del desempleo: 30 parados nuevos por cada 1.000 activos.

Claramente se ve una diferencia esencial: mientras en Europa se destruye empleo neto, en EEUU se crea⁴.

En definitiva vemos cómo en EEUU, a pesar de que el crecimiento de la población es más alto, a pesar de que existe inmigración y de que aumenta la tasa de participación, la creación de empleo es lo suficientemente grande para hacerle frente; en Europa, no. Freeman¹⁰ indica cómo en EEUU, aunque existió creación de empleo, los ingresos cayeron durante las décadas de los 70 y 80, cayó el crecimiento de la productividad, aumentó el número de horas trabajadas al año, etcétera. Es decir, que todo tiene un coste: un coste que los europeos no estuvieron dispuestos a pagar.

El origen del desempleo tiene su origen, por tanto, en la falta de capacidad de adaptación al cambio que sufren las economías, tanto en cualificación como en adaptación a nuevas tecnologías y nuevas condiciones en los mercados. Esto supone un crecimiento de las desigualdades en EEUU y un aumento del desempleo en Europa (ya que Europa no admite una adaptación que suponga empeorar las condiciones laborales).

Sólo existe un claro ejemplo de buena adaptación en el seno de la OCDE, a saber, la de la economía japonesa, que sí ha sabido afrontar bien el cambio (se ha mantenido con una tasa de desempleo de alrededor del 2-3%).

3.2. Causas

Ante todo hay que considerar la evolución de los salarios: son rígidos y altos en Europa, causando el desempleo de los 70 y 80. Los países con mayor crecimiento de los salarios reales tuvieron menor crecimiento del empleo. Esto

⁴ Hay países como España, en los que no sólo no se crean los necesarios, sino que se destruyen.

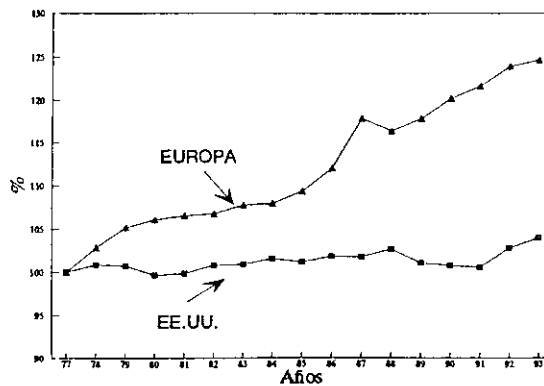
⁵ Es interesante analizar los datos incluso en términos absolutos. Vemos cómo la población europea mayor de 16 años, que era alrededor de 60 millones más que en EEUU, aumentó en 12 millones, mientras que EEUU aumentó en alrededor de 20 millones. Pero mientras que en la economía americana se logró una creación de 22 millones de puestos, en Europa sólo se crean 6 millones de puestos. El resultado es que Europa hoy cuenta con alrededor de 22 millones de parados, mientras que en EEUU no alcanzan los 8 millones.

¹⁰ Working under different rules, ed Richard B. Freeman. National Bureau of Economic Research Project Report. Russell Sage Foundation, New York 1994.

queda demostrado por la elasticidad notable que se ve en la evolución del empleo en relación con las variaciones de los salarios reales.

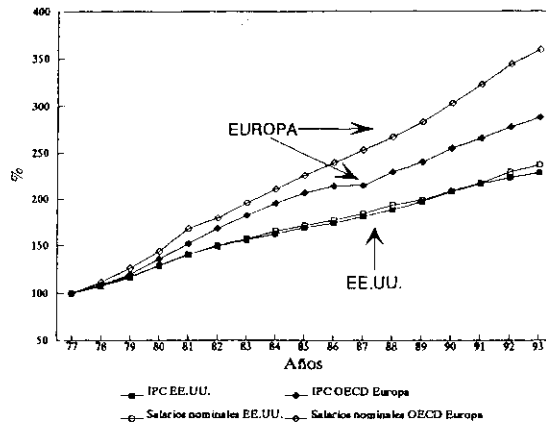
Si acudimos a datos concretos -obsérvense las figuras 3 y 4- podemos ratificar esta conclusión. En EEUU, efectivamente, donde se ha creado más empleo, han crecido menos los salarios. En Europa, sin embargo, en los 16 años que van desde 1977 a 1993, el crecimiento de los salarios ha ido disminuyendo (aunque no hay que olvidar que en Europa siempre, hasta 1993, ha sido superior dicho crecimiento a la inflación). Los salarios reales crecieron en EEUU sólo un 3,9%, mientras que en Europa crecieron un 24,% en ese mismo período.

CRECIMIENTO DE LOS SALARIOS REALES EN EE.UU. Y EUROPA
(Indices con base 100 en 1977)



Fuente: OECD Economic Outlook, diciembre 1994. Elaboración propia.

CRECIMIENTO DE LOS SALARIOS NOMINALES Y DE LA INFLACION
(Indices con base 100 en 1977).



Fuente: OECD Economic Outlook, diciembre 1994. Elaboración propia.

Además, hay que tener en cuenta que el incremento de los salarios no sólo influye en la menor creación de puestos de trabajo, sino que también provoca la destrucción de los ya existentes.

Hemos visto que los salarios americanos crecen menos que los europeos. Sin embargo no debemos confundir ese menor crecimiento con el nivel al que estos se encuentran; así se puede comprobar cómo la remuneración horaria en EEUU en 1991 medida en PPA era un 16% superior a la media simple de distintos países europeos¹¹.

La clave para la fijación de los salarios dentro de la OCDE está siempre motivada por el valor añadido de la actividad empresarial, por lo que estamos viendo cómo en Europa los salarios tienden a la baja, mientras que en EEUU aumentan. La explicación de por qué se han dado períodos en los que las decisiones sobre los salarios no eran las que la realidad económica indicaba como necesarias radica en la existencia de elementos gravemente distorsionadores: gobiernos y sindicatos. Causas externas al funcionamiento propio del mercado laboral han provocado distanciamientos entre lo que era necesario y útil, y lo que de hecho se ha llevado a cabo. Un ejemplo sería el salario mínimo legal, cuya existencia tiene importantes influencias sobre el nivel medio de los salarios y su crecimiento. Sin embargo, no tiene la misma influencia en todas partes, debido fundamentalmente a la diferente interpretación social del Estado de Bienestar a ambos lados del Atlántico.

También es importante tener en cuenta la forma en la que se fijan los salarios. Cabe distinguir tres factores determinantes de los mismos: por una parte, el nivel de precios (de los bienes de consumo), pues lo que tenemos que tener en cuenta no son los salarios nominales, sino el nivel adquisitivo que se alcanza con ellos; por otra la productividad, y su distribución entre trabajadores y empresas; y por último, el nivel de desempleo, que nos da una idea de cuál es el desequilibrio existente en el seno del mercado laboral.

1.-Centrándonos en la primera de estas relaciones cabe destacar que los precios influyen en los salarios, de modo que incrementos porcentuales de precios provocan incrementos porcentuales de salarios similares, tanto en Europa como en EEUU.

2.-Sin embargo, la productividad juega un papel diferente en estos dos ámbitos: desde el punto de vista europeo, podemos constatar que, excepto en España, los incrementos de la productividad tienen consecuencias directas sobre los salarios. A su vez, de aquí se siguen los siguientes efectos:

2.1.-Los salarios que se basan en esta relación salario-productividad dan lugar a lo que se conoce como participación del trabajo en el valor añadido: es importante ver que hay países en los que elevar esa contribución es un objetivo primario (por ejemplo, Alemania). Por tanto, si los salarios dependen de la

¹¹ Sin embargo, en cualquier comparación de este tipo hay cierto grado de engaño, por no tenerse en cuenta las dispersiones con respecto a la media.

contribución del trabajo al valor añadido, el desempleo no va a tener un papel determinante en los salarios. Influirá desde el punto de vista de que una elevación del desempleo provocará una disminución de la participación del factor trabajo, y por tanto del salario; pero una vez se reajuste, no van a seguir variando hasta hacer desaparecer el desempleo, sino que éste debe ser remediado mediante expansiones de la producción: si incrementa la producción, se necesitará más mano de obra, por lo que disminuirá el desempleo.

2.2.-La productividad incorporada a los salarios fomenta la sustitución de capital por trabajo; y esta es otra diferencia entre el mercado laboral americano y europeo. La importancia de este fenómeno está en lo que motiva el aumento de la productividad: el progreso técnico y la acumulación de capital hacen que se eleve la productividad del factor trabajo. Existen trabajos empíricos que nos permiten afirmar que la sustitución de trabajo por capital ha sido mayor a lo que hubiera correspondido en función del progreso técnico existente. Y genera una espiral precio-salarios-productividad: a mayores salarios, más se sustituye el trabajo por capital, con lo que aumenta la productividad del trabajo, y esto influye en la siguiente fijación de salarios. En Europa los incrementos anuales de la productividad del trabajo se deben a sustituciones de trabajo por capital porque el aumento de precios es menor que el de salarios; sin embargo, en EEUU no ocurre así. Es un requisito indispensable para el crecimiento de una economía el que exista una acumulación de capital, tanto para elevar las posibilidades de producción, como para sustituir el trabajo. Sin embargo, cuando hay desempleo en la economía, este uso del capital para sustituir el trabajo ya no tiene sentido, al menos desde el punto de vista del mercado de trabajo. Podemos concluir a este respecto que se necesitaría una clara diferenciación entre la productividad debida al progreso técnico, y los incrementos de la misma que indican una sustitución de trabajo por capital por que los salarios reales son mayores.

Otro elemento muy importante a tener en cuenta es la diferente política fiscal y su influencia en el mercado de trabajo. Ya hemos visto cómo tratar de mantener un Estado de Bienestar cuantitativamente desarrollado implica un aumento importante de las prestaciones sociales, entre las que se encuentra la prestación por desempleo. Pero además debemos tener en cuenta el papel de la imposición y de los déficits exteriores, pues éstos influyen en gran medida en la demanda y en el mantenimiento de la expansión económica. La captación de dichos déficits fue un instrumento usado por la economía americana, pero no por las economías europeas: un ejemplo muy claro fue la intención de que Alemania llevase a cabo el "efecto locomotora" sobre el resto de Europa (pero como esto provocó un déficit, rápidamente se invirtió la política alemana). La causa principal de la falta de resultados operativos fue la no coordinación entre todos los países europeos. Este es el problema más destacado desde el punto de vista de las medidas futuras y el que impide una mayor opera-

tividad. Mas no cabe olvidar que no todos los países se encuentran ante la misma situación, por lo que las medidas no pueden ser las mismas en todos ellos (aunque, por supuesto, deben estar coordinadas).

Teniendo en cuenta la situación en la que se encuentran los dos bloques principales de la OCDE, resulta fundamental tratar de ver más de cerca las características propias del mercado laboral europeo, buscando las causas exactas de que éste se encuentre en la situación descrita. Sus inconvenientes más llamativos son la rigidez del mercado, el crecimiento excesivo de los salarios y Estados de bienestar generosos. Las cargas que deben ser soportadas para a cambio ser capaces de hacer frente a los llamados beneficios sociales implican un encarecimiento importante en los costes laborales, abriéndose una amplia brecha entre lo que la empresa paga y lo que el trabajador recibe. Esto hará que el número de horas que debe trabajar un trabajador europeo y otro americano sea diferente (mucho mayor en el caso del europeo) para recibir la misma retribución con el mismo coste para la empresa; o, si se trabajan las mismas horas, el coste para la empresa será mayor.

Además, la existencia de una regulación estricta y compleja sobre la protección del puesto de trabajo implica mayores dificultades a la creación de nuevos puestos.

La falta de movilidad geográfica y funcional es otra de las barreras que impedirán que disminuya el desempleo, ya que será imposible que oferta y demanda de trabajo coincidan: EEUU es un mercado laboral único, mientras que Europa no lo es en absoluto.

La fuerza de los movimientos sindicales también supone un freno a las medidas que reducirían el desempleo, pues la presión de los “insiders” implica que los “outsiders” cada vez tengan menos fuerza. Es lo que se conoce como “explotación horizontal” frente a la “vertical”.

Estamos comprobando que las características estructurales del mercado laboral son fundamentales en la búsqueda de las causas diferenciales del desempleo. Pero también serán de suma importancia las restricciones que funcionan en los mercados de bienes y servicios y en los mercados de capitales.

En Europa el mercado de capitales se encuentra en desventaja en relación a EEUU por distintas razones:

- 1. En Europa no hay incentivos para ampliar la producción a nuevos productos porque los propietarios de las empresas no ejercen la presión necesaria sobre los directivos para maximizar la rentabilidad;
- 2. El excesivo crecimiento de empresas de propiedad estatal, que aunque a corto suponen un refuerzo del empleo, a la larga conducen a la destrucción del mismo, por el cierre de empresas que parten de la iniciativa privada.
- 3. Al existir un mercado financiero globalizado, los capitales tienden a desplazarse a EEUU o a las inversiones estadounidenses en el Pacífico, donde la rentabilidad y seguridad son notablemente mayores que en Europa.

Centrándonos en el mercado de bienes y servicios, hay que destacar su papel como determinante del mayor o menor desempleo. Lo primero que haremos es conocer la evolución reciente de dicho mercado. Situándonos en el mercado estadounidense, encontramos una notable creación de empleo en el sector servicios (y, a pesar de las críticas al respecto que veremos más adelante, este hecho no es negativo en cuanto a calidad, remuneración o duración). El sector servicios está creciendo en tamaño, y eso está repercutiendo en la composición del empleo; ese crecimiento se está produciendo a costa del sector agrícola, e incluso del sector industrial. Esto no es más que el efecto causado por el desarrollo económico que ha hecho que la oferta y la demanda pasen de centrarse en productos tradicionales, a basarse en otros más novedosos.

La nueva producción necesita mano de obra diferente; los puestos de trabajo deben ser reasignados, no sólo a nivel empresarial, sino a nivel sectorial; la cualificación requerida ha variado; se destruyen unos puestos mientras se están creando otros cualitativamente diferentes. Esto tiene lugar mediante un triple proceso:

- a) se transfiere empleo de los sectores agrícola e industrial, al sector servicios.
- b) varía la cualificación requerida: aumenta la demanda de mano de obra altamente cualificada mientras disminuye la demanda de baja cualificación.
- c) se eleva el empleo en las pequeñas y medianas empresas, por ser más versátiles.

Partiendo de una distinción dentro de los servicios entre el empleo en servicios de mercado y el empleo en servicios de no mercado, vamos a ver cómo se distribuyen los "nuevos" empleos dentro de la economía, tanto en América como en Europa.

Tomando como referencia el período temporal 1980-1990¹², y comenzando con la economía americana, por cada 1.000 activos se crean 55,6 empleos en el conjunto de la economía. De ellos, 21,5 son en los servicios de no mercado, mientras que los de los servicios de mercado suponen 51,1 empleos. La agricultura pierde peso, con una destrucción neta de 3,1 puesto; también la industria muestra un saldo negativo, con -17,2 puestos. La construcción sufre un ligero incremento -3,3 puestos-. El total de la economía de mercado (agricultura, industria, construcción y servicios de mercado) se ve incrementada en 34,1 puntos.

Los servicios, tanto los de mercado como los de no mercado, tienen una evolución positiva; en conjunto se crean 72,6 puestos. Por tanto vemos cómo los puestos en los servicios sustituyen a los puestos en otros sectores -fundamentalmente a la industria.

Respecto a la economía europea, partimos de una situación totalmente

¹² Cfr. Rafael Termes, "Los modelos socioeconómicos y el desempleo", op. cit., p. 16.

opuesta, porque en esta década -los años 80- no existe creación de puestos de trabajo, sino que por el contrario el balance muestra una destrucción neta de empleo: 17,8 puestos de trabajo destruidos por cada 1.000 activos. Sin embargo los servicios también se comportan de forma positiva, creándose empleo, tanto en los servicios de mercado, con 24,8 puestos, como en los servicios de no mercado, con 14,2 -suponen en conjunto una creación de 39,0 puestos. Pero el resto de los sectores, todos los demás, sufren una destrucción neta de empleo: la agricultura pierde 24,8; la industria 24,7; la construcción 7,5.

La sustitución que tiene lugar es aún más clara que en caso americano, pasando los puestos de unos sectores a ser sustituidos por puestos en otros.

Habría que buscar una explicación a este hecho, a esta sustitución de otros sectores por el sector servicios. Y esa explicación nos la da el propio desenvolvimiento de la actividad económica que ha tenido lugar como consecuencia de las nuevas tecnologías, y de la innovación, que provocan incrementos de productividad, y producen una serie de transformaciones en la economía. Esta mayor productividad tiene un doble efecto: a. se consigue producir la misma cantidad con menos mano de obra, b. se logra disminuir el precio relativo del producto.

Cada efecto tiene a su vez una consecuencia: la reducción de la mano de obra crea desempleo; pero la caída de los precios hace que aumente la demanda, y por tanto la producción y el empleo¹³.

Si una empresa sufre un incremento de productividad acompañado de una reducción del empleo, pueden tener lugar tres consecuencias, conjunta o separadamente: abaratamiento del producto, mejora de los beneficios de los accionistas, y aumento de los salarios de los que mantienen su empleo

Estas tres posibilidades implican conjuntamente un aumento en el poder de compra de los consumidores con lo que aumenta la demanda. Si ese aumento de la demanda es precisamente de la misma empresa, implica que el anterior descenso del empleo se contrarresta. Si esa demanda es de otras empresas, éstas contrataran más, también anulando el desempleo creado, reasignándose el empleo entre diferentes empresas. La condición sine qua non para que todo esto tenga lugar, es la no existencia de barreras, legales o de cualquier otro tipo.

Tras ver cómo evoluciona el empleo sectorialmente deberíamos tratar de ver cómo evoluciona cualitativamente. Esto es especialmente importante en la economía americana, pues está siendo criticada por considerarse que ese empleo creado en el sector servicios es de baja cualificación¹⁴ y menor retribución que aquél que ha sido destruido. Sin embargo, acudiendo a datos concretos al respecto, encontramos que esto en absoluto es así, sino al contrario;

¹³ Únicamente en el caso de que la producción se mantuviese constante, se obtendría una relación negativa entre productividad y empleo.

¹⁴ Consideramos como alta cualificación a los directivos, profesionales, técnicos y administrativos; cualificación media a los vendedores, oficinistas y oficios varios; cualificación baja a los obreros de fábrica, camioneros y peones.

es decir, en EEUU existe creación neta de empleo de alta cualificación -48 puestos por cada 1.000 activos- y también existe creación de puestos de cualificación media -27 por cada 1.000 activos-. Además, respecto a los de baja cualificación, lo único que hay es destrucción neta de los mismos -16 por cada 1.000 activos.

Europa hemos visto cómo sufre una destrucción de empleo; sin embargo hay que mencionar que lo que se destruye es empleo de baja cualificación existiendo una importante creación de empleo de alta cualificación. Un ejemplo serían los casos francés y alemán, en donde, en conjunto se sufre una destrucción de 35 puestos de baja cualificación creándose 7 y 29 de cualificaciones media y alta respectivamente, por cada 1.000 activos.

3.3 -Diferencias

Veamos ahora la diferente evolución por el lado de la demanda entre Europa y EEUU. En Europa, la producción no ha venido marcada ni por el empleo ni por las capacidades disponibles en las empresas, sino por la demanda, lo cual se puede constatar por los datos que indican que en Europa han coexistido recientemente altos niveles de desempleo con bajos niveles de uso de los factores¹⁵. Esto no sucede en EEUU, donde la demanda no es un determinante tan fuerte de la producción. Dado el diferente peso relativo de las exportaciones en estas economías es fácil entender también el diferente impacto del aumento inesperado de los precios del petróleo, viéndose más afectada la producción y empleo en Europa (donde las exportaciones suponen alrededor de un 10% del PIB) que en EEUU (no llegan al 8%). También la inversión juega un papel importante como elemento diferenciador, pues la reducción de la producción debida a la inversión es más importante en Europa. En concreto, el nivel de inversión privada se ha reducido (CE 16% del PIB, USA 13%, Japón 24%).

Otro elemento diferenciador importante será el grado al que los diferentes factores son utilizados en las diferentes economías. La explicación al distinto grado de utilización de los factores¹⁶ la encontramos en la intersección de oferta y demanda. Esta intersección da lugar a que el grado de utilización del factor trabajo sea mayor o menor, y también va a tener implicaciones de cara al salario recibido. Se producirá un reajuste del mismo, y también de los precios de los bienes; este reajuste dará lugar a que oferta y demanda varíen: si los pre-

¹⁵ Clara muestra de ello son las encuestas a empresarios europeos en las que una alta proporción de ellos afirma que el que no se eleve la producción tiene como causa fundamental la falta de demanda.

¹⁶ Tal y como hace Paul Krugman, nos podemos basar en un sencillo modelo que recoja el funcionamiento de la economía: las empresas invierten en capital para, mediante él, poder llevar a cabo la actividad productiva, y alquilan mano de obra; el resultado son unos bienes para los que se fijan unos precios, en función de los precios de los factores productivos y de la demanda de productos finales; seguidamente esperan a que se haga patente la demanda, llegando a encontrarse con ella donde les resulta más rentable. El resultado de este proceso puede provocar que la producción que se lleve a cabo sea inferior a la que es demandada por el mercado, o que sea superior.

cios disminuyen se reactivará la demanda; si se ha producido en exceso en años anteriores se ajustará la inversión¹⁷.

Es importante hacer referencia a los distintos Costes Laborales Unitarios¹⁸ que se observan en los diferentes bloques de la OCDE: EEUU y Japón han sufrido un incremento de los mismos del 40%, mientras que la UE ha visto cómo el coste unitario del trabajo se multiplicaba por dos. En conjunto, los costes laborales de la UE y Japón son similares, y aproximadamente un 15% más altos que los estadounidenses.

Teniendo en cuenta la situación que estamos viendo existe respecto al desempleo, podemos tratar de tomar algunas medidas para minimizarlo¹⁹. Para ello debemos tener en cuenta la diferente situación a la que se enfrenta cada economía. Habría que prestar una especial atención al desempleo de larga duración, por estar aumentando muchos países industrializados. No obstante ya hemos visto cómo no todos los países han sufrido la misma suerte –en EEUU se ha producido desigualdad, mientras en Europa ha aumentado el paro estructural. Sin embargo es un factor cuasi-común de los países europeos el desempleo de larga duración.

El grupo de afectados ha sido heterogéneo: así nos encontramos con dos grupos especialmente desfavorecidos:

- los jóvenes se enfrentan a unas tasas de desempleo más del doble que los adultos
- el personal poco cualificado también sufre más el desempleo, debido a un descenso en la demanda de este tipo de mano de obra.

También hay que tener en cuenta que aumenta mucho el desempleo de larga duración; pero también nos encontramos con diferencias en función del país: EEUU muestra un mercado de trabajo flexible, por lo que aunque es más probable que se pierda el empleo, también es mucho más probable que se logre otro; esto hace que el desempleo de larga duración sea escaso; sin embargo, en Europa el mercado de trabajo es más rígido, lo que provoca un desempleo de larga duración que alcanza un 40% del total.

4. Posibles medidas futuras para luchar contra el desempleo

Una vez vista las dos tendencias que existen dentro de la OCDE, podemos tratar de conocer cuáles son las actuaciones que debemos desarrollar para tra-

¹⁷ Desde el punto de vista de Jaques Drèze, la situación de partida de la economía europea era de equilibrio con bajos niveles de actividad y empleo, lo cual condujo a la economía a una situación puramente keynesiana, “*la trampa del infraempleo*”. Y esta situación tuvo una base empírica, pues con la expansión de la demanda se consiguió crear empleo y aumentar la producción.

¹⁸ Dirección General de Inversiones Exteriores, Investment News, Spain, 13, 12/1994, p. 1.

¹⁹ Sobre el objetivo creación de empleo Delors proponía 15 millones de nuevos empleos de aquí al año 2000, mediante inversión de 6 becus –100 billones de ptas.- en infraestructuras de transporte y energía, telecomunicaciones y medio-ambiente. Informe “Relanzar el crecimiento y reforzar la convergencia”, delegación de la CEOE ante las Comunidades Europeas, noviembre 1994.

tar de evitar empeoramientos. Y para ello no sólo debemos estudiar el mercado de trabajo. Va a ser el entorno macroeconómico global el que provoque un mayor o menor efecto de cualquier medida que trate de reducir el desempleo. Los requisitos necesarios en una economía se centran en una Hacienda Pública saneada, lo que ayuda a contar con recursos para invertir, en una inflación controlada, sin que existan incertidumbres sobre su variación, y en una demanda global controlada.

En una economía con estas características estaremos en disposición de tratar de crear nuevos puestos de trabajo. Estos nuevos puestos que se crean estarán marcados por unas características:

- 1.-Aumenta el empleo en el sector servicios: aparecen nuevos puestos o se subcontratan ciertos servicios.
- 2.-Debe aumentar el empleo del sector privado, porque el tamaño del sector público no permite otra cosa –su creación de puestos ha llegado al límite.
- 3.-Un elemento crucial que van a tratar de fomentar los países de la OCDE es la cualificación de la población. Aumenta la necesidad de conocimientos: así, mediante la mejora de la productividad que se consigue con una mejor formación, se logrará hacer frente a la competencia de los países con bajos salarios.

Sin embargo, hay que tener presente las dificultades que supone este tipo de medidas y el largo período de tiempo que tiene que pasar hasta que esas medidas den su fruto. No sólo deben ir destinadas a niños y jóvenes; también es importante la formación de adultos, especialmente si tenemos en cuenta el importante porcentaje de desempleo de larga duración y sin cualificar existente hoy en día.

- 4.-Parte de los nuevos empleos serán de baja cualificación, lo que permite hacer frente al paro de baja formación que crece en estos países.
- 5.-Aumenta el uso de la tecnología. Esta tiene un doble efecto:
 - por una parte destruye los puestos con peor cualificación y de menor productividad
 - crea puestos de mayor productividad y mejor cualificación.

El progreso tecnológico produce desigualdades entre la oferta y la demanda de trabajo: la cualificación ofrecida es distinta de la requerida, por lo que aumenta el desempleo de baja cualificación. Es necesario efectuar reestructuraciones en el proceso de producción para que pueda asimilarse esa mano de obra.

La importancia de la tecnología también se hace patente en la cuantía de puestos que ésta ayuda a crear: los países que mejor se adaptan y asimilan la nueva tecnología normalmente crean más puestos de trabajo: un claro ejemplo de esto, en el ámbito de la OCDE es Japón.

Otro elemento destacado en el ámbito de la innovación tecnológica trata-

ría sobre la oportunidad de crear una legislación o normativa sobre los derechos que ésta necesita.

- 6.-El mercado de trabajo va a necesitar una organización temporal más flexible adaptándose a las necesidades de empresas y trabajadores, con las consecuencias legales a que ésto da lugar³⁰; a su vez esa flexibilidad también deberá hacerse patente en la contratación, de forma que el compromiso adquirido por la empresa no sea tan “costoso”. Sin embargo ésto puede provocar cambios radicales respecto al tipo de medidas que se están llevando a cabo. Este va a ser uno de los elementos fundamentales en la nueva estructura del mercado de trabajo en la OCDE: un alto peso de los costes no salariales frena la contratación. Tratando de disminuir los costes no salariales lograremos mejorar la creación de empleo: ¿Cómo?, mediante la reducción de gastos sociales y mediante la sustitución de gravámenes sobre el trabajo por otras formas de imposición. Suele ser también común el observar un sistema de salud ineficientemente gestionado, lo cual también implica costes inútiles para el empresario.
- 7.-El fomento del espíritu de empresa es otro elemento a tener en cuenta; la eliminación de normativas ayuda a que las iniciativas empresariales se lleven a cabo, y por tanto tendrán lugar a un incremento del empleo. El fomento a las PYMES también favorece este objetivo. Este fomento no sólo se puede y debe llevar a cabo mediante ayudas económicas, sino también mediante otras actuaciones que aumenten el grado de competitividad de estas pequeñas y medianas empresas, como serían actuaciones en los campos de las infraestructuras, de la comunicación, etc...
- 8.-La ampliación de la gama de salarios en función del empleo que se vaya a desarrollar también será un elemento importante en la estructura del mercado laboral, siempre manteniendo un mínimo aceptable.
- 9.-Un último factor que se debería potenciar sería la mejora de la competencia, ya que los obstáculos en los mercados de productos pueden también suponer un aumento en el desempleo estructural.

En conjunto lo que se debe intentar es dar un giro en el tipo de medidas que se adoptan, eliminando progresivamente las políticas pasivas de rentas, para sustituirlas por políticas activas que faciliten el acceso al mercado de trabajo. Mediante estas políticas activas se pretende aumentar los vínculos entre:

- crecimiento de la demanda agregada
- creación de empleo
- oferta de mano de obra cualificada.

³⁰ Como ya sabemos, esto afecta en muy distinta medida a EEUU y a Europa. En esta última la flexibilidad existente es mucho menor, por lo que las medidas al respecto son más necesarias.

Hoy nos encontramos con que lo que se está llevando a cabo son en general, políticas pasivas, las cuales están absorbiendo entre un 2-3% del PIB²¹. Frente a ello contrasta el bajo porcentaje dedicado a políticas activas²²: un 0,9% del PIB²³.

Vamos a tratar de ver que tipos de medidas se pueden llevar a cabo para tratar de disminuir las altas tasas de desempleo, y para dotar de la estructura necesaria para que no sigan aumentando.

1.- Aumentar la Inversión en Capital Humano, lo cual aumenta las capacidades de los individuos para desempeñar puestos concretos. Así se consigue mejorar las condiciones en las que entra la mano de obra al mercado laboral. De hecho, esta actuación resulta positiva desde dos puntos de vista:

- a) porque hace que aumente el número de trabajadores con posibilidad de trabajar en puestos de cierta cualificación
- b) si aumenta el nivel general de capacitación, eso provocará una disminución en el premio por las capacidades para desempeñar un puesto, por lo que se igualarán los salarios.

Este tipo de actuación es criticado por desconocerse los efectos positivos de esta medida, y además porque tiene el inconveniente añadido del largo período temporal necesario hasta que entra a surtir efecto.

2.- Podemos actuar mediante una disminución del papel del Estado de Bienestar. Los datos muestran cómo una disminución de su generosidad puede contribuir a una disminución en las tasas de desempleo. Un ejemplo claro lo encontramos en las diferencias existentes entre el caso europeo y americano.

Sin embargo, tiene también un defecto: los que salen perdiendo son los que pertenecen a escalas más bajas de renta.

3.- Una actuación primordial se centraría en lograr que el Estado de Bienestar funcione mejor, mediante un sistema impositivo y de transferencias bien diseñado, con el que se pudieran minimizar los efectos desincentivadores del Estado de Bienestar.

4.- Subsidios al empleo: se trataría de mejorar la formación de los desempleados para a continuación proporcionar recursos a los empleadores para que contratasen, especialmente a los parados de larga duración.

5. Conclusión

En definitiva, la conclusión esencial a la que se llega es la existencia de un profundo debate, centrado en dos posturas:

²¹ Media OCDE. Cfr. "Informe OCDE sobre el empleo 1994".

²² Una propuesta dentro de este campo sería la creación de un Servicio Público de Empleo que sea a la vez agencia de colocación y gestora de prestaciones y programas.

²³ Media OCDE. Cfr. "Informe OCDE sobre el empleo 1994".

- la de quienes piensan que no se debe renunciar a los logros conseguidos mediante el desarrollo de medidas tendentes a un Estado de Bienestar fuerte; y
- la de quienes piensan que la evolución del Estado de Bienestar ha ido demasiado lejos, implicando costes insostenibles a cualquier economía: financieros, fiscales y, por supuesto, laborales.

En función de cuál sea nuestro punto de vista, así serán las actuaciones que desarrollemos, si bien la experiencia de países desarrollados de nuestro entorno parece mostrar claramente que ese límite al crecimiento provocado por un Estado excesivamente grande está siendo la causa principal de que no se logre solucionar el creciente y descontrolado problema del empleo²⁴. Un claro ejemplo de la influencia de las regulaciones lo encontramos en los mercados de bienes y servicios: así, un mercado de productos regulado impide el desarrollo de cualquier tipo de iniciativa creadora de empleo, las coarta (caso similar al europeo); por contra, si se promueve la libre actuación de la iniciativa privada se estaría dando cabida a multitud de nuevos puestos que de otro modo no llegarían a existir (caso estadounidense). Si de hecho existe libertad en el mercado de bienes y servicios se crearán puestos en función de la demanda de los diferentes productos, funcionando la competencia, existiendo flexibilidad, etcétera. Aunque la influencia de las medidas que atañen al mercado de bienes y servicios es menos directa sobre el empleo que las medidas que se puedan desarrollar en el mercado de trabajo directamente son, sin embargo, más sencillas de acometer, y sirven como punto de partida para iniciar actuaciones tendentes a mejorar la situación de dicho mercado. Sin olvidar nunca que el objetivo de creación de empleo no puede acometerse directamente por el Estado y que, en cualquier caso, no es tampoco un objetivo que, en cuanto tal, de modo inmediato, forme parte de las funciones tradicionales reconocidas al Estado.

²⁴ Claro ejemplo de ello es la economía sueca, cuyos excesivos niveles de actuación estatal han provocado una quiebra del sistema económico: la economía dejó de crecer y resultaba imposible aumentar más los impuestos. Esto provocó problemas en diferentes ámbitos, entre ellos se desbocó el desempleo.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Europea, Libro Blanco sobre Competitividad: Growth, Competitiveness, Employment: The Challenge and Ways Forward into the 21st Century, Bruselas XII/1993.
- Dirección General de Inversiones Exteriores, Investment News, Spain 13 (12/1994).
- DREZZÉ, Jaques (1993), El problema del desempleo en Europa. Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, 1993 (edición de la Fundación BBV).
- FREEMAN, Richard B. ed. (1994), Working under different rules. Project Report, National Bureau of Economic Research, Russell Sage Foundation. New York.
- HIGGINS, Bryon, "Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options", Economic Review del Federal Reserve Bank of Kansas City, 4/1994, pp. 45-57.
- KRUGMAN, Paul, "Past and prospective causes of high unemployment", Economic Review, del Federal Reserve Bank of Kansas City 4/1994, pp. 22-42.
- LAYARD, R., S. NICKELL y R. JACKMAN (1994), The Unemployment Crisis. Oxford University Press. Oxford.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1994), Informe OCDE sobre empleo 1994, Madrid. Centro Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Parlamento Europeo (1994), Fichas Técnicas. Bruselas, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, pp. 117-119.
- TERMES, Rafael (1995), Los Modelos Socioeconómicos y el Desempleo. Discurso ante la Real Academia de Ciencias Sociales y Políticas del 7.02.1995.
- "Relanzar el crecimiento y reforzar la convergencia", delegación de la CEOE ante las Comunidades Europeas, XI/1994.