

## ¿Crea empleo la política de empleo?

DOES THE LABOUR POLICY CREATE EMPLOYMENT?

### Resumen

Después de un breve examen de la evolución del mercado de trabajo español y de las políticas instrumentadas a lo largo de los dos últimos decenios, se realiza una síntesis de los diferentes fundamentos teóricos de las medidas que tratan de corregir los desequilibrios entre demanda y oferta de trabajo. Fundamentos que, al arrojar luz sobre la experiencia española, permiten extraer una serie de conclusiones sobre las políticas de empleo, cuyo núcleo esencial consiste en que el pleno empleo sigue siendo un objetivo socialmente alcanzable si se despliega una política activa a escala europea que, fundamentándose en los terrenos industrial, tecnológico y educativo, sea susceptible de articularse territorial y sectorialmente con una amplia participación de los agentes e instituciones implicados.

### Palabras clave

Desempleo y políticas de empleo. Fundamentos microeconómicos. Remuneraciones y productividad.

### Abstract

After a brief review of the evolution of the Spanish labour market and the politics implemented during the last two decades, the author also studies the principles of economic theory about disequilibrium between supply and demand of labour. The conclusion of that, is that full employment is possible of been reached since a set of economy measures of European dimension. The set of measures includes: training, technological and industrial actions which must be developed in a framework of negotiation.

### Key words

Unemployment and employment policy. Principles of microeconomic. Wages and productivity.

## ¿Crea empleo la política de empleo?

### I. Empleo y política de empleo

Desde hace veinte años existe una tasa de desempleo muy elevada en la mayor parte de los países occidentales. En los últimos quince años, esa tasa parece haberse estabilizado en torno al 20% en España. En 1977, la tasa de desempleo en España sobrepasa ya el 5%, tras haber mantenido una tasa media de paro inferior al 2% durante el período 1964-1976. Desde entonces no deja de crecer hasta superar el 20% en 1984 y el 21% en 1985. Desde 1986 hay un ligero descenso hasta 1991, en que baja casi hasta el 16%. En 1992 y 1994 vuelve a aumentar rápidamente, destruyéndose empleo con una gran celeridad, de modo que en 1993 se alcanza un nuevo récord con una tasa de desempleo superior al 23%. Desde 1995 se observa una nueva caída, aunque sea muy lenta, hasta situarnos en el 19,6% (3.172,5 miles de parados) correspondiente al segundo trimestre de 1997, último dato proporcionado por la EPA.

En ese mismo período, 1977-1997, se han ido instrumentando distintas reformas y medidas con el objetivo de crear empleo y, sin embargo, España y el conjunto de países de la OCDE no han logrado, incluso en las coyunturas más favorables, volver a reducir el desempleo a los niveles de los años sesenta. Es decir, que al margen de las fluctuaciones cíclicas que provocan oscilaciones en el empleo, el nivel medio de la tasa de desempleo permanece muy lejos de situaciones de pleno empleo o próximas al mismo, a pesar de la creciente instrumentación de medidas para el fomento del empleo. En España, en 1977, con los Pactos de la Moncloa, se establecen ya algunas medidas parciales para fomentar el empleo de los jóvenes. Posteriormente, vendrá la aprobación del Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/80, de 10 de marzo) y la Ley Básica de Empleo (Ley 51/80, de octubre) en 1980 y el Acuerdo Nacional de Empleo en junio de 1981. Con ellas se introducen distintos resquicios para la contratación temporal y el incentivo al empleo de aquellos grupos que se

consideran más desfavorecidos a la hora de encontrar trabajo. La primera gran reforma laboral se producirá a raíz de la modificación de Ley Básica de Empleo y del Estatuto de los Trabajadores en 1984 (Leyes 31 y 32/1984, de 2 de agosto). Estas normas abren la posibilidad de una generalización de la contratación de carácter temporal. Así se hará, a través de normas de rango inferior, desde octubre de 1984, dando paso a catorce figuras contractuales distintas de la contratación por tiempo indefinido (seis tipos de contrato de inserción laboral incentivada de determinados colectivos, el temporal de fomento del empleo sin incentivos ni requisito causal, cinco de duración determinada de carácter causal y dos referidos a tiempo parcial y a contrato de relevo por jubilación anticipada). Al coincidir con un período de expansión, entre 1986 y 1991 el empleo crecerá espectacularmente, pero significativamente lo único que aumenta es el empleo de carácter temporal, disminuyendo el empleo fijo. Entre el segundo trimestre de 1987 y el segundo trimestre de 1991, fechas para las que existe información homogénea, el número de ocupados asalariados crece en 1.518,7 miles de personas, 1.793,1 miles con contrato temporal y 274,4 menos con contrato fijo. En 1992 se produce algún retoque en el marco laboral a través del R.D. Ley 1/1992, de 3 de abril, que es ratificado más tarde por la Ley de 29 de julio de 1992. No hay ningún cambio sustancial y coincide además con una nueva fase de recesión. De 1991 a 1994, los asalariados ocupados disminuyen en 773,4 miles, descendiendo en este caso tanto los temporales, que caen en 122,5 miles, como los fijos, 650,9 miles menos.

La segunda gran reforma se produce en 1994 (R.D. 2317/93, de 29 de diciembre, y Leyes 10/94 y 11/94, de 23 de mayo). Tras esta reforma, entre 1994 y 1997 el empleo asalariado crece en 1.019,3 miles, incrementándose los asalariados con contrato temporal en 342,1 miles y los que tienen contrato fijo en 677,2 miles. Hay un hecho muy significativo: 1996 y 1997 son los dos primeros años en que el

empleo fijo crece más que el temporal. De la reforma más reciente, de mayo de 1997, todavía es pronto para valorar sus efectos.

Este desempleo masivo y persistente es para algunos un problema irresoluble, puesto que viene determinado por el progresivo ahorro de mano de obra que impone el avance tecnológico, y frente al que únicamente cabe plantearse políticas de redistribución de renta que repartan el valor añadido acumulado por los que tienen empleo. Para otros, la solución es evidente: el reparto del trabajo. Como el empleo que se genera no alcanza para ocupar a toda la población potencialmente activa, el remedio está en repartirlo reduciendo la jornada de trabajo. Junto a estas dos posturas básicas existen otras muchas, que añaden matices y medidas complementarias, desde la necesidad de reforzar la formación de la mano de obra adecuándola a los nuevos requerimientos de cualificación del sistema productivo a la flexibilización del mercado de trabajo que favorezca la moderación en los costes laborales.

Al hablar de "políticas de empleo", el enunciado parece suficientemente claro como para no dejar lugar a dudas de que se trata del conjunto de medidas o actuaciones encaminadas a favorecer la creación de empleo. Ahora bien, el problema reside en que en un mundo en el que el empleo se ha convertido en un bien tan escaso y preciado, todo puede influir o contribuir a su creación. Desde un determinado clima social o ambiente económico que favorezca las expectativas empresariales y la iniciativa del conjunto de la sociedad al impulso de la investigación y el desarrollo tecnológico (I+D) o de la formación de la mano de obra. Sin embargo, como veremos a continuación, las diferentes acciones encaminadas a la creación de empleo responden a una filosofía o esquema teórico básico que condiciona el sentido y alcance de la política de empleo.

## II. Los fundamentos teóricos de las políticas de empleo

A veces se critica el realismo de las teorías con un argumento fáctico. En el caso del desempleo, se traduciría en afirmar que si los planteamientos teóricos que se propugnan para acabar con el desempleo no consiguen erradicarlo, eso significa que son incorrectos. Sin embargo, las cosas son un poco más complicadas. No es posible nunca establecer una separación radical entre los hechos y la interpretación que se hace de los mismos. Lo único que podemos sostener es precisamente que detrás de cada política de empleo se esconde una teoría o idea dominante sobre el desempleo. Que una teoría esté más o menos extendida, no es ninguna garantía de que sea acertada. De lo que no cabe duda es de su influencia práctica. Es bien conocida la afirmación de Keynes en su principal obra, "La Teoría General" respecto al poder de las ideas: "Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas (...) tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados los que presentan peligros, tanto para mal como para bien". También yo estoy convencido de que el problema de la persistencia del desempleo y la incapacidad para darle una respuesta adecuada está arraigado en ciertos planteamientos teóricos firmemente asentados y que cuesta poner en cuestión. Trataremos, por tanto, de ver cuáles son las principales hipótesis teóricas que se manejan en economía para explicar el desempleo y qué límites tienen. Para ello intentaremos también ilustrar con el caso español, que en muchos aspectos resulta paradigmático, que ha ocurrido en la práctica con la aplicación de una política económica inspirada en la más pura concepción ortodoxa sobre el desempleo.

Las explicaciones más usuales se han situado en un plano macroeconómico. La curva de Phillips, que relacionaba nivel de desempleo y tasa de crecimiento de los salarios o los precios, y el concepto de tasa natural de desempleo o tasa de

(1) J.M. Keynes: "La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero". Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1973.

(2) Un análisis más detallado de estos conceptos puede verse en J. Segura: "Inflación, paro y mercado de trabajo", Ediciones de la *Revista de Trabajo*, Madrid, 1974.

desempleo no aceleradora de la inflación son los ejemplos más significativos<sup>2</sup>. Estas se apoyan en una concepción muy simple del mercado de trabajo a escala microeconómica como lugar de equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo. Se supone, de acuerdo con el planteamiento neoclásico de funcionamiento de los mercados, que el libre juego de las fuerzas de oferta y demanda conduce a un equilibrio en el que los precios se adaptan hasta lograr el ajuste.

En esa visión, no es posible la persistencia de elevadas tasas de desempleo que superen el nivel de paro puramente friccional, a no ser que haya elementos perturbadores que distorsionen de forma permanente el buen funcionamiento del mercado. En ese caso, la función fundamental de la política de empleo es intentar restablecer el normal desarrollo del mercado eliminando esos obstáculos. El análisis se centra en la detección de cuáles son los factores que impiden el proceso de ajuste de mercado. Entre los que más se han destacado se encuentran ciertas regulaciones estatales sobre despidos, prestaciones por desempleo y salarios mínimos garantizados, así como la presencia de un cierto corporativismo manifestado a través de la acción sindical, que imponen una rigidez en la fijación de los salarios. Esto explica que crezca el desempleo cada vez más y que los costes laborales sean rígidos a la baja, en la medida en que no se es capaz de eliminar esos elementos distorsionadores. El abaratamiento de los costes laborales mediante la llamada "flexibilización" del mercado de trabajo es la fórmula básica de la política de empleo<sup>3</sup>.

Desde la crisis de los años 70, la otra explicación más extendida, la inspirada en los planteamientos keynesianos, pierde relevancia, pero pervive a veces como alternativa a la visión neoclásica anteriormente comentada o incluso como complemento de la misma. Esta postura destaca que lo más relevante es la insuficiencia de la demanda efectiva, por lo que más que actuar sobre los factores que inciden en el precio de mercado, en este caso sobre los salarios,

lo decisivo es reforzar el consumo y la inversión como elementos motores del crecimiento económico. La misión fundamental de la política de empleo, desde esta perspectiva, será lograr el máximo crecimiento económico posible. Se supone que cuanto mayor sea el crecimiento más empleo se creará. Las posiciones keynesianas excluyen cualquier planteamiento microeconómico, pero quizás por eso mismo no cabe duda de que los fundamentos microeconómicos del keynesianismo son de raíz neoclásica.

Debido a esta última razón, las posiciones de los keynesianos se han bifurcado en una doble dirección. Por un lado, aquellos que han optado por ignorar cualquier base microeconómica han derivado hacia posturas "estatalistas". El Estado es el principal agente encargado de reforzar la expansión de la demanda efectiva a todo trance. Es como si se hubiese invertido el tradicional principio de subsidiariedad: si la iniciativa privada no es capaz de generar suficiente crecimiento como para garantizar el pleno empleo es el Estado el que debe actuar para lograrlo. Esta posición extrema tiene cada vez menos partidarios y se refugia en ideologías pretendidamente progresistas o de izquierdas. La otra dirección hacia la que se ha orientado el pensamiento keynesiano, ante la evidencia de los efectos negativos sobre el crecimiento económico de la inflación y el déficit público, es una aparente posición ecléctica. Se señala, desde ese planteamiento, que es necesario combinar una moderación en el crecimiento de los costes laborales con el máximo crecimiento posible. Este es el fundamento básico de la teoría de la tasa de paro no aceleradora de la inflación. El crecimiento microeconómico de esta teoría es exactamente el de los neoclásicos que antes señalábamos. Se reconoce la necesidad de asegurar el "buen funcionamiento" del mercado de trabajo para que el crecimiento pueda alcanzar las cotas más elevadas posibles y que tenga continuidad.

Esta última fórmula ha tenido sus éxitos evidentes. Las políticas de empleo que han combi-

(3) El carácter dominante de esta visión se manifiesta en la existencia de una extensa bibliografía al respecto. Limitándonos al caso español pueden citarse algunos de los trabajos que han sido de referencia obligada: J.L. Malo de Molina "¿Rigidez o flexibilidad del mercado de trabajo? La experiencia española durante la crisis", *Estudios Económicos*, nº 34, Banco de España, Madrid, 1983; del mismo autor, "El mercado de trabajo y los salarios en España", *Investigaciones Económicas*, nº 20, 1983; "Distorsión y ajuste del mercado de trabajo espa-

nado la reducción de costes laborales, mediante la flexibilidad en las fórmulas de contratación laboral en beneficio de la extensión de la contratación temporal y la moderación en los incrementos salariales, con políticas expansivas de la demanda, han logrado tasas de crecimiento del empleo por encima de las que se habían alcanzado en etapas anteriores. El caso español, que examinaré con más detalle en el siguiente apartado, resulta sumamente significativo en este sentido.

No obstante este aparente éxito, aquellos países que no han logrado imponer un equilibrio tan drástico como en el caso español han seguido buscando posibles respuestas a la persistencia de altas de desempleo. Sin romper con los moldes anteriores, neoclásico-keynesianos, se han encontrado explicaciones y soluciones adicionales. Así, apoyándose en la teoría del capital humano de Becker, algunos autores como Layard y Nickell han formulado la hipótesis de la "histéresis" o de los efectos perversos de la persistencia a largo plazo del desempleo. Este conjunto de teorías plantea fundamentalmente que existen desajustes entre las características de la oferta y la demanda de trabajo que se agravan como consecuencia del deterioro de la cualificación de la mano de obra que se sigue del simple hecho de permanecer un largo período de tiempo inactivo. La conclusión es que la tasa natural de desempleo o tasa de paro no aceleradora de la inflación aumenta, lo que explica a su vez el mantenimiento a largo plazo de tasas de desempleo muy elevadas. Las recomendaciones de política de empleo que se extraen de esta explicación refuerzan la política neoclásico-keynesiana antes mencionada. Es preciso acen- tuar el abaratamiento de los costes laborales, fundamentalmente en la mano de obra que se incorpora por primera vez al trabajo o que lleva un largo período de tiempo en situación de desempleo, y fortalecer la formación de la mano de obra en aquellas cualificaciones más demandadas por el mercado<sup>4</sup>.

La intuición de que la política que hemos formulado de manera sucinta no responde adecua-

damente a las verdaderas raíces del problema del desempleo está traducéndose en la aparición de una corriente alternativa que insiste unilateralmente en la base microeconómica de la creación de empleo. En contraste con la defensa neokeynesiana de la política macroeconómica existe un amplio grupo de autores que propugna la instrumentación de medidas a escala meso o microeconómica. Hay una amplia coincidencia en destacar la importancia de implementar estrategias de desarrollo local o endógeno como único modo efectivo de potenciar la capacidad de generación de empleo. El abanico de acciones es muy amplio, pero esencialmente se traduce en favorecer el desarrollo de un tejido productivo local mediante un conjunto de medidas que van desde las subvenciones a la inversión y la innovación hasta el apoyo tecnológico y de la gestión empresarial por medio de centros tecnológicos y otros servicios a las empresas. Detrás de esta postura no hay una teoría muy elaborada, sino un variado repertorio de hipótesis teóricas que van desde la teoría de los "distritos industriales" a la exaltación de la pequeña empresa y de lo "pequeño es hermoso", según la afortunada expresión de Schumacher<sup>5</sup>.

Estas teorías del desarrollo local o endógeno suelen caer con frecuencia en los mismos defectos que están detrás del modelo neoclásico-keynesiano, sólo que ignorando, a veces, por su carácter local, el contexto macroeconómico y, en consecuencia, las limitaciones que imponen los desequilibrios macroeconómicos en economías abiertas. Parece como si lo único importante fuese crecer lo máximo posible en cada territorio. En la medida que se excluyen las restricciones macroeconómicas y amparándose en las Administraciones Locales, se instrumentan acciones de apoyo a la creación de empleo que implican incrementos del déficit y tensiones inflacionistas (keynesianismo local podríamos llamarle). Además, el recurso al voluntariado social o a sucedáneos del mismo, encubiertos bajo la forma de cooperativas o de instituciones sin fines de lucro, lleva consigo de hecho un

ñol" en *Papeles de Economía Española*, nº 21, 1984; "La distorsión del precio del trabajo en la industria española en comparación con la experiencia de los países de la CEE", en *Boletín Económico del Banco de España*, febrero de 1985 (en colaboración con E. Ortega); "Desempleo y rigidez del mercado de trabajo en España" en *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre de 1985 (en colaboración con J.J. Dolado); y "Mercado de trabajo: empleo y salarios. Distorsiones y ajustes" en J.L. García Delgado (director), *España, economía*, Espasa Calpe, Madrid, 1989. Planteamientos semejantes aparecen en los trabajos de L.A. Rojo, "Desempleo y factores reales", en *Papeles de Economía Española*, nº 6, 1982; J. Viñals, "El mercado de trabajo y sus implicaciones para las políticas macroeconómicas de ajuste: el caso de España", *Papeles de Economía Española*, nº 15, 1983; E. Fuentes Quintana y J. Requeijo, "La larga marcha hacia una política económica inevitable" y J.L. Raymond y otros, "Factores explicativos de la demanda de empleo", *Papeles de Economía Española*, nº 21, 1984.

(4) Véase R. Layard, S. Nickell y R. Jackman: "Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market", Oxford University Press, 1991 (hay traducción al castellano: "El paro. Los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994. Los trabajos originales de Becker sobre el capital humano, que han sido ampliamente glosados y difundidos, son: G. S. Becker, *Human Capital*, Columbia University Press for NBER, 1964; G.S. Becker y B. R. Shiswick, "Education and the Distribution of Earnings", en *American Economic Review*, mayo 1966 University Press for NBER, 1964; G.S. Becker y B. R. Shiswick, "Education and the Distribution of Earnings", en *American Economic Review*, mayo 1966.

(5) Entre la bibliografía más representativa está: OCDE, "Iniciativas locales para la creación de empleo". *Programa ILE*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985 (la OCDE ha publicado numerosos informes sobre las iniciativas locales de empleo y tiene una revista titulada

*Cabier des ILE*); en España, un trabajo pionero desde esa perspectiva es el de A. Vázquez Barquero, "Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo", *Pirámide*, Madrid, 1987; también es abundante la literatura italiana en torno a los "distritos industriales", sirva como ejemplo el trabajo de G. Becattini, "Del settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", *Rivista di economia e politica industriale*, mayo, 1979; también los trabajos más recientes sobre yacimientos de empleo como el de L. Cachón, "A la búsqueda del empleo perdido: los nuevos yacimientos de empleo", *Sistema*, nº 140-141, noviembre 1997, y los trabajos de A. Vázquez Barquero, M. T. Costa Campi y otros contenidos en el número monográfico "Desarrollo local: experiencias y políticas", de la *Revista Asturiana de Economía*, nº 5, 1996.

abaratamiento de los costes laborales y de las cargas fiscales (flexibilidad encubierta que abarata los costes laborales y de producción, respondiendo a las exigencias del modelo neoclásico).

Tras este sintético y apresurado balance de las diferentes políticas de empleo podemos sacar las siguientes conclusiones:

1. No es conveniente separar las políticas macroeconómicas de las microeconómicas y a la inversa.
2. La principal debilidad de las teorías hasta ahora formuladas radica en el fundamento microeconómico que las sustenta.
3. Las teorías del desarrollo local o endógeno apuntan en esa dirección, pero ignoran con frecuencia la dimensión macroeconómica y tampoco logran establecer unos cimientos teóricos sólidos de carácter microeconómico.

Antes de apuntar posibles alternativas, se analiza con algo más de detalle la experiencia española.

### III. El caso español

El caso español se ha presentado internacionalmente como un ejemplo de la aplicación de las teorías más ortodoxas. El cuadro 1 puede servirnos de referencia para ver las peculiaridades del caso español.

En los años 60, España aparecía como un país que, partiendo de niveles de producto y renta *per cápita* muy bajos, había logrado crecer muy por encima de la media de la mayoría de los países de la OCDE, con la excepción de Japón. Esto era el fruto de una sabia combinación de progresiva, aunque tímida, liberalización y keynesianismo. Los costes laborales crecían más deprisa que la productividad, lo que contribuía a mantener un crecimiento del empleo relativamente bajo en relación al PIB y a que se produjesen fuertes oscilaciones cíclicas en el crecimiento del PIB. Pero, pese a todo, las políticas keynesianas resultaron efectivas y en el conjunto del período, que se extendió de hecho

hasta 1974, se mantuvo un crecimiento medio elevado y el empleo creció suficientemente como para mantener una tasa de paro bastante baja, inferior a la de los Estados Unidos, aunque ligeramente superior a la de la Comunidad Europea y Japón. En todo caso, esto era posible a costa de una progresiva inflación, que entonces se veía como un mal menor; una emigración masiva acompañada del mantenimiento de una baja tasa de actividad que mantenía el nivel de desempleo bajo a pesar de la escasa capacidad de generación de empleo y un crecimiento muy intensivo en capital acompañado de un progresivo déficit en la balanza comercial y por cuenta corriente.

En los años 70, esta situación se hizo insostenible y España tuvo que moderar el crecimiento de los costes laborales en relación a la productividad, no ya para recuperar posiciones en el contexto internacional, sino simplemente para evitar un distanciamiento definitivo que habría cortado su progresiva integración en la economía mundial y en particular en la Comunidad Europea. Desde 1973 teníamos una tasa de inflación de dos dígitos, que en 1977 todavía seguía aumentando. Algo parecido ocurría con el déficit por cuenta corriente e incluso con el saldo de la balanza básica, que son negativos desde 1974 y alcanzan, respectivamente, el 4% y el 2,1% en relación al PIB en 1976. De seguir esas tendencias estábamos amenazados de entrar en una situación de permanente desequilibrio con inflación y déficits a la "latinoamericana". Los Pactos de la Moncloa y algunas medidas estabilizadores anteriores lograron salvar la situación. Desde el punto de vista del empleo y el desempleo se consigue aumentar algo la capacidad relativa de generación de empleo, pero el menor crecimiento impone tasas negativas en la evolución del empleo y una súbita elevación de las tasa de paro.

Entre 1981 y 1985, no se logra aún recomponer una política económica clara. El único aspecto en que se logra imponer una disciplina más clara es en la moderación de costes laborales. Esto contribuye decisivamente a contener la

Cuadro 1: Crecimiento y generación de empleo. Cuatro variables analizadas para España en comparación con U.E., EE.UU. y Japón.

		1961-70	1971-80	1981-85	1986-91	1992-94	1995-97
Difer.	PIB	2,5	0,5	-0,1	1,2	-0,1	0,5
España	Empleo	0,4	-0,9	-1,1	1,8	-3,6	2,3
sobre	CLU	5,9	0,4	-5,0	-6,5	1,8	0,9
U.E.	T. Paro	1,3	1,3	1,9	2,0	2,1	2,0
Difer.	PIB	3,5	0,8	-1,5	1,8	-2,3	0,7
España	Empleo	-1,3	-2,6	-3,0	1,1	-4,1	1,1
sobre	CLU	3,9	3,5	-9,2	-8,7	3,4	2,2
EE.UU.	T. Paro	0,6	0,8	2,2	3,0	3,2	4,1
Difer.	PIB	-3,2	-1,1	-2,5	-0,3	-1,1	-0,1
España	Empleo	-0,8	-1,3	-2,3	1,2	-2,7	1,2
sobre	CLU	16,8	-9,5	-4,3	-4,9	0,8	5,6
Japón	T. Paro	2,3	3,0	7,3	7,5	8,6	6,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en *European Economy*, nº 50, diciembre 1991. *Annual Economic Report 1991-92*, para los años 1961-1991 y en *Indicadores Económicos*, series elaboradas por el Ministerio de Economía y Hacienda, que toma a su vez datos de la OCDE, para los años 1992 a 1997.

Notas y aclaraciones del cuadro nº 1:

1. En la tasa de paro, el primer período corresponde a 1964-70, en vez de 1961-70.

2. En el Producto Interior Bruto (PIB), Empleo y Costes Laborales Unitarios (CLU), se trata de diferencias en cuanto a tasas de crecimiento medio anual (% crecimiento en España - % crecimiento en el otro país). Por tanto, el signo positivo indica un crecimiento en España por encima del de los otros países y el negativo, un crecimiento por debajo del de los demás países.

3. En la tasa de paro (que por definición nunca puede ser negativa) es una simple proporción entre la tasa de paro de España y la de los demás países. Así, valores por debajo de uno implican tasas de paro inferiores a las del país objeto de comparación y valores por encima de uno, tasas de paro superiores.

4. Entre los años 1991 y anteriores y 1992 y posteriores, se rompe la homogeneidad al tratarse de fuentes y metodologías diferentes. Además, en el caso de la Unión Europea (UE), los datos anteriores a 1991 se refieren a los 12 países que en ese momento integraban la Comunidad y desde 1992, a los 15 integrantes actuales de la UE. Los datos de los costes laborales unitarios desde 1992 se refieren sólo a 13 países de la UE.

inflación y a mejorar los saldos con el exterior. Pero esta política resulta insuficiente para garantizar una recuperación. Se agudiza la destrucción de empleo, manteniéndose una baja capacidad de generación de empleo a pesar de la caída de los costes laborales unitarios y la tasa de paro se eleva cada vez más hasta llegar al 21% en 1985.

Finalmente, se vuelve a imponer una política ortodoxa que permitirá aprovechar la expansión de la segunda mitad de los años 80, de modo análogo a lo que ocurrió en los años 60. Sólo que ahora la ortodoxia implica unas mayores dosis de "ajuste neoclásico", aunque aprendiendo la lección keynesiana de que no debe descuidarse el reforzamiento de la demanda efectiva. España vuelve a ponerse como ejemplo paradigmático a escala internacional. La intensa moderación de costes laborales en relación a la productividad se traduce en una fuerte reducción de los costes laborales unitarios: casi 5 puntos más alta que la de Japón, 6,5 puntos por encima de la europea y cerca de 9 puntos respecto a la de Estados Unidos. El descenso de costes laborales se consigue, sobre todo, por la vía de la "flexibilización", que dis-

minuye en primer término los costes laborales no salariales (costes de contratación y despido) más que los salarios propiamente dichos. La consecuencia es que no sólo tiene tasas de crecimiento más elevadas que las de los demás países de la OCDE, con la excepción de Japón, sino que por primera vez España muestra una capacidad de generación de empleo superior a la media europea y a la de Japón y casi igual a la de Estados Unidos, que en este período es el país que crea un mayor número de empleos por cada punto que crece el PIB.

Sin embargo, detrás de este aparente éxito aparece que España incrementa el diferencial en cuanto a tasa de desempleo respecto a esos mismos países (casi el doble que la media europea, el triple que en Estados Unidos y siete veces y media más que en Japón). Se ha dicho, y es cierto, que España acumula problemas de muy atrás que se traducen en incrementos mayores que en otros países de la población potencialmente activa (población en edad de trabajar) y de la tasa de actividad. Pero, al mismo tiempo, es necesario señalar que España todavía mantiene durante estos años una tasa de actividad significativamente inferior a la de los demás países

objeto de comparación y que de tener la tasa de empleo temporal y la tasa de rotación en el empleo más baja al comienzo del período pasa a ser la más alta de toda la OCDE al final del mismo (en 1991, los ocupados temporales son casi un tercio del empleo total y cambian de empleo alrededor de una de cada cuatro personas, teniendo una tasa de rotación intersectorial muy baja y una tasa de rotación empleo-paro muy elevada). Se ha reconocido que, pese a la plena fiabilidad de la Encuesta de Población Activa, el propio hecho de tener un nivel de desempleo más alto introduce un sesgo estadístico que lleva a la infravaloración del empleo y la sobrevaloración del desempleo. Pero, aun teniendo en cuenta esos matices, es indiscutible que España posee una tasa de paro notablemente más alta que la media de los países de la Unión Europea y de la OCDE y que el diferencial en cuanto a tasa de empleo temporal es aún más elevado. Por si esto fuera poco, nos alejamos de los criterios de convergencia con la Unión Europea.

La evolución del período 1992-1994, no hace sino confirmar las limitaciones de la política económica española en relación al empleo. Se ha destruido nuevamente empleo (a una media anual del 2,3%), volviendo a mostrar la escasa capacidad de generación de empleo que parecía haber desaparecido en el período anterior. Al mismo tiempo ha crecido el diferencial en cuanto a tasa de paro y tasa de empleo temporal respecto a los países de la OCDE. Tan sólo en el período más reciente parece apuntarse un cambio de tendencia, a pesar de que los costes laborales unitarios crecen notablemente por encima de los demás países objeto de la comparación<sup>6</sup>. Entre 1995 y 1997, la economía española muestra una capacidad de generación de empleo inusitada en relación a la intensidad del crecimiento del PIB, con la novedad respecto al período 1986-1991 de que es mucho mayor y además se apoya en mucha mayor medida en el empleo fijo. El descenso en la tasa de paro sigue siendo, en cualquier caso, muy lento y todavía duplica la media de la Unión Europea, cuadru-

plica la de Estados Unidos y multiplica por más de 6 la de Japón.

#### IV. Algunas conclusiones sobre la política de empleo a la luz de la experiencia española

La experiencia española, en cuanto ejemplo paradigmático de la aplicación de la política de flexibilidad de inspiración neoclásico-keynesiana, muestra las principales debilidades de ese tipo de política y del pensamiento que la sustenta.

Tomando pie en las conclusiones del primer apartado vamos a ver cuáles son las enseñanzas que podemos extraer del caso español. El agravamiento o la persistencia de ciertos desajustes macroeconómicos, a despecho de la intensa caída de los costes laborales unitarios, indica que ni el ajuste ha sido suficientemente intenso ni se han abordado las medidas adecuadas para instrumentarlo. El residuo keynesiano ha tenido sus efectos positivos, en el sentido de evitar fluctuaciones más intensas de la demanda efectiva, pero también ha tenido el efecto negativo de no calibrar suficientemente la necesidad de reducir el déficit público y controlar en mayor medida la inflación. Frente a los que al criticar la política seguida hasta el momento propugnan un ajuste macroeconómico más laxo es necesario reafirmar que sin equilibrio macroeconómico (condiciones impuestas por el Tratado de Maastricht) no es posible instrumentar políticas microeconómicas más efectivas. Dicho de otro modo, la solución al problema del desempleo no puede venir fundamentalmente desde un impulso directo del sector público. Por el contrario, lo que necesita es un comportamiento más disciplinado del sector público que cree condiciones más favorables para el fomento de la iniciativa empresarial.

El recorte en los costes laborales unitarios, principal eje de una política económica que como hemos señalado tiene una inspiración eminentemente neoclásica, tampoco ha tenido los efectos deseados. Ha deprimido la demanda privada y lo que es aún más grave ha contribui-

(6) El cálculo de los costes laborales unitarios y la interpretación de su significado requerirían una extensa explicación que inevitablemente resultaría desproporcionada en un trabajo de estas características. Baste señalar que con frecuencia, como ocurre incluso en las fuentes que aquí se han recogido, las metodologías de elaboración son muy diferentes, dando incluso resultados contradictorios, y que, como ya señaló Salter



do a debilitar todavía más la competitividad a medio y largo plazo de la economía española. Es cierto que en el período 1985-1991 consiguió incrementar la capacidad de generación de empleo y ayudó a apuntalar la competitividad por la vía de la reducción de los costes laborales, pero se creó un empleo precario que por su baja remuneración e inestabilidad ha tenido un efecto muy restringido sobre el incremento del consumo privado y acaba erosionando las bases de la mejora de la productividad. El fuerte abaratamiento de los costes de contratación y despido y la consiguiente reducción de los salarios de la mayoría de los trabajadores que son contratados temporalmente están teniendo numerosos efectos perversos<sup>7</sup>.

La utilización generalizada de distintas fórmulas de contratación temporal ha llevado a una distorsión de la realidad que ha afectado sobre todo a la pequeña y mediana empresa. Encandilados por las golosas ventajas de poder contratar por plazos cortos de tiempo, se ha llegado a olvidar que una vez que se ha hecho una cierta inversión en capital fijo, que supone adquirir una cierta capacidad productiva, por muy variables que sean los costes de la mano de obra, los demás costes fijos no pueden reducirse con la misma facilidad. Algunas empresas han ido a la quiebra o están al borde de ella porque han confiado excesivamente en las virtudes de la contratación eventual. Al caer la demanda han podido reducir el empleo, pero los costes derivados de la infrautilización de su capacidad productiva se han incrementado tanto o más que antes de la reforma del mercado de trabajo, pues a veces han sobredimensionado su capacidad productiva cegados por la ventaja de la volatilidad de la mano de obra. Cuando se ha producido cierta recuperación de la demanda, también se han encontrado con que podían contratar con tranquilidad nueva mano de obra. Esta, además de ser más barata por no haber acumulado derechos dentro de la empresa, podría nuevamente ser despedida con unos mínimos costes en el caso de que volviese a caer la demanda. Sin embargo, muchos empresarios

se han encontrado con el inconveniente de que no siempre han encontrado la mano de obra adecuada a sus necesidades y que no han podido aprovechar la expansión para consolidar posiciones en el mercado al carecer de una fuerza de trabajo capaz de contribuir suficientemente a la mejora de la productividad.

El resultado final es que la capacidad de generación de empleo que se había ganado a corto plazo por el abaratamiento de los costes laborales, se reduce en mayor proporción a medio y largo plazo. La progresiva descualificación y desmotivación de una mano de obra sometida a una intensa rotación con largos períodos de desempleo acaba reduciendo la productividad y la posibilidad de establecer estrategias competitivas más complejas, no basadas exclusivamente en el abaratamiento de precios. La pérdida de competitividad derivada de la degradación de la fuerza de trabajo supera la ganancia asociada a la moderación de costes laborales.

Esto demuestra el segundo aserto que señalábamos en el primer apartado: la principal debilidad de las teorías hasta ahora formuladas radica en el fundamento microeconómico que las sustenta. El error fundamental no está en la imposición de unas políticas de ajuste macroeconómico excesivamente restrictivas, sino en las políticas microeconómicas de inspiración neoclásica. Tratar de competir principal, y casi exclusivamente, por la vía de la reducción de los costes laborales conduce a un callejón sin salida. Precisamente porque es cierto que a escala macroeconómica no es posible sostener a medio plazo incrementos de costes laborales por encima de la productividad sin producir graves desequilibrios y tensiones, la insistencia unilateral en la flexibilización del mercado de trabajo y la reducción de costes laborales termina creando un círculo vicioso cuando se ignora la interrelación entre remuneraciones y productividad. Menores costes laborales llevan consigo menor productividad y la menor productividad crea la necesidad de que los costes laborales sean más bajos para tratar de sostener la competitividad. Así, poco a poco, vamos

en su momento, interpretar los datos a escala agregada sin una consideración desagregada de los mismos puede inducir a interpretaciones erróneas (véase W.E.G. Salter, "Productivity and Technical Change", Cambridge University press, 2ª edición 1966 (hay traducción al castellano: "Productividad y cambio técnico", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1986).

(7) La reducción de costes laborales está asociada fundamentalmente a la reforma del mercado de trabajo que se instrumenta desde 1984 y muy particularmente a las nuevas modalidades de contratación que en ella se contemplan.

cavando nuestro propio hoyo.

En España, sin abandonar la política neoclásica-keynesiana descrita, se ha tratado de ensayar alguna experiencias de desarrollo local. Respaldados por la convicción de que sólo una política microeconómica activa es verdaderamente capaz de generar empleo se ha pasado por alto que no es posible instrumentar políticas microeconómicas eficaces en un contexto macroeconómico adverso. Más aún se ha confundido lo que podría ser una estrategia de desarrollo local ("endógeno" o "hacia adentro") con una mezcla de localismo proteccionista y de trabajo voluntario o social. Han proliferado a escala regional, provincial o local, subvenciones y ayudas más o menos encubiertas que, tratando de favorecer el desarrollo de un tejido productivo más sólido, lo único que han conseguido es contribuir a acentuar el déficit público y a poner barreras que frenan la competencia y la incorporación de iniciativas y capitales del exterior. Esto es lo que al comienzo denominaba "keynesianismo local". Por otro lado, al apoyarse en fórmulas cooperativas y de trabajo voluntario o social se ha reforzado, sin quererlo, la política de recorte de los costes laborales (flexibilidad que abarata los costes laborales y de producción, respondiendo de hecho a las exigencias del modelo neoclásico).

Aunque sea mediante una enumeración esquemática de principios concluiré señalando cuáles serían las bases de una política de empleo alternativa que camine poco a poco hacia un incremento de la capacidad de generación de empleo. Ya que parto de que la principal debilidad radica en las políticas microeconómicas hasta ahora diseñadas me detendré un poco más en ese aspecto:

1. Es necesaria una estricta disciplina macroeconómica que sienta las bases de un contexto en el que las expectativas de futuro tengan un horizonte suficientemente amplio y despejado. No es posible entrar aquí en detalle en medidas concretas de carácter macroeconómico. Baste en cualquier caso indicar que, sean las que sean, pasan por una profunda reestructuración del

sector público, incluidas las Administraciones Públicas. Y esto no tanto por razones de reducir el déficit público como de hacer que el sector público recupere el papel que verdaderamente le corresponde.

2. Hay que desechar cualquier tentación aislacionista o proteccionista. Hay que seguir avanzando por el camino de la liberalización, a través fundamentalmente de la consolidación del proceso de integración europea.

3. Es preciso romper el circuito financiero creado por la emisión de activos financieros con garantía pública a altos tipos de interés y las restricciones a la competencia que subyace en el actual sistema financiero español. Sin esa mayor competencia en el mercado financiero es prácticamente imposible que haya una verdadera competencia en los mercados "reales" al estar fuertemente restringido el acceso a uno de los principales recursos productivos como es el capital financiero.

4. Es imprescindible modificar la política industrial y tecnológica. No es posible seguir avanzando por el lado del abaratamiento indiscriminado de los costes laborales y la incorporación igualmente indiscriminada de tecnologías del exterior. La solución no está en contemporizar con presiones por elevar los salarios ni en poner barreras a la incorporación de tecnologías y capitales de fuera. Por el contrario, implica, sobre todo, dar prioridad a la formación y cualificación de la mano de obra estableciendo, entre otras cosas, los sistemas de remuneración del trabajo que resulten más adecuados para garantizar una mayor responsabilidad y un mejor rendimiento de todos los trabajadores. Esa misma mejora de la cualificación de la mano de obra favorecerá una mayor asimilación y difusión del conocimiento tecnológico, y a medio y largo plazo un incremento de la capacidad de innovación propia.

5. Para acomodar más adecuadamente las formas de remuneración del trabajo al fomento de la productividad es necesario establecer un sistema de negociación colectiva más articulado, avanzar en nuevas fórmulas de participación

responsable de los trabajadores en el conjunto de decisiones de la empresa y simplificar las modalidades de contratación evitando un uso perverso de la contratación temporal.

6. La política industrial y tecnológica requiere cambios sustanciales en la política de investigación y de educación. No se trata tanto de forzar el incremento de los gastos de I+D en relación al PIB, lo que no sería probablemente sino un gesto más de un keynesianismo o intervencionismo estatal mal entendido, como de modificar las bases de la política de investigación y desarrollo. Es necesario potenciar los niveles de formación profesional y tecnológica de carácter intermedio y restituir a la Universidad a su papel de formación científica e investigadora. La educación implica no sólo la transmisión de conocimientos, sino el fomento de la libertad y creatividad del individuo que le lleve a valorar en mayor medida las tradiciones locales y la utilización racional de los recursos de su propio entorno. Sólo esta nueva cultura puede favorecer la innovación propia sin poner barreras a la incorporación de tecnologías y capitales. Esa misma formación permitirá incrementar el grado de asimilación y difusión tecnológica y establecer un sistema científico donde sea más equilibrada la proporción entre investigadores y auxiliares de investigación y la relación entre investigación científica y desarrollo tecnológico.

7. El desarrollo de la capacidad empresarial requiere la liberalización de ciertos mercados y una política pública de infraestructuras y servicios sociales al servicio de todos los ciudadanos y que no esté tan sesgada hacia los intereses de algunas de las grandes concentraciones de capital financiero, de ciertas grandes compañías y de los centros de "excelencia" en la investigación y el desarrollo tecnológico focalizados en las zonas más ricas, que imponen como si fuesen necesidades y deseos universales sus propias conveniencias y aspiraciones.

8. El fomento de la competencia implica mucho más que una simple liberalización. Supone impulsar la capacidad de competir mediante la

educación en una cultura de iniciativa personal e innovación y de cooperación mutua. "Seek toghether" es la etimología anglosajona de competir; es decir, buscar juntos más que eliminar al rival es la filosofía que inspira la verdadera competencia.

9. Es preciso evitar la creciente rigidez en la segmentación del mercado de trabajo, favoreciendo la movilidad de la mano de obra entre distintos sectores o empresas. Esto requiere una liberalización de ciertos aspectos del funcionamiento del mercado de trabajo. En particular, presupone modificar un sistema de negociación colectiva desarticulado que favorece que las empresas con mayor poder de mercado retengan casi indefinidamente los beneficios de su mayor capacidad competitiva y que las empresas más débiles se vean sometidas, a veces, a una excesiva presión salarial que procuran compensar recurriendo a la "subterranidad" laboral y fiscal.

10. Sólo la combinación de este conjunto de medidas micro y macroeconómicas puede lograr incrementos en la capacidad de generación de empleo. Es el único modo de evitar ganancias espúreas de empleo asentadas en la descalificación y el abaratamiento de los costes laborales y en la destrucción de empleo en otras áreas o países que se ven desplazados de los mercados.

11. La política de empleo, al estar más centrada en políticas activas relacionadas con la política industrial, tecnológica y educativa que con el mercado de trabajo en sí, requiere que las estrategias trazadas a escala general tengan que poseer necesariamente un desarrollo que alcance el máximo nivel de descentralización sectorial y territorial posible. La política industrial y tecnológica, por definición, sólo puede instrumentarse en el plano sectorial y territorial y consiguiendo una implicación suficientemente amplia de empresas y de agentes e institucionales sociales.

12. Aunque haya que insistir, sobre todo, en las estrategias de competencia para hacer frente a las nuevas realidades de los mercados y a la tra-

dicional debilidad de la clase empresarial española protegida durante muchos años bajo el paraguas de una economía excesivamente intervenida y aislada del exterior, la creación de empleo ha de aprovechar al máximo también las posibilidades que le brinda el desarrollo de una Administración Pública moderna y eficaz y las iniciativas de carácter no lucrativo que surjan de la iniciativa de la sociedad civil. La política de empleo requiere tensar al máximo las potencialidades de crecimiento del conjunto de la sociedad, sabiendo combinar adecuadamente, sin confundirlos, pero sin hacerlos excluyentes, los principios de lucro o beneficio propio, de regulación o imperativo legal y de solidaridad o iniciativa social.

Podemos decir, en consecuencia, que la capacidad de generación de empleo depende, sobre todo, de la posibilidad de establecer un modelo de desarrollo endógeno, abierto al exterior y asentado en el mercado y la iniciativa empresarial, en el que el fomento de la innovación propia y la asimilación y difusión del conocimiento científico-tecnológico desempeñen un papel esencial. Paralelamente, aunque en este caso el cambio aún sea más lento si cabe, es necesario avanzar hacia un crecimiento más sostenido de la demanda y que esté, en mayor medida, asentado en las necesidades y recursos de carácter local.

Las dificultades para promover una política de empleo en este sentido son evidentes. Es sabido que resulta más fácil atraer fondos de la Unión Europea y de la Administración Central del Estado español para dedicarlos a actividades convencionales, lo que en muchos casos tan sólo requiere una buena gestión burocrática, que para apoyar una política industrial y tecnológica que exige capital humano, iniciativa empresarial y del conjunto de la sociedad civil, y derivadamente capacidad para competir en una economía abierta y estar presente en las redes comerciales y de investigación europeas. La política de empleo no crea empleo si se sigue creyendo que la clave reside en el propio mercado de trabajo y en el simple reforzamiento de

la demanda efectiva a escala agregada, pero el "pleno empleo" sigue siendo un objetivo socialmente alcanzable si se despliega una política activa, principalmente en el terreno industrial, tecnológico y educativo, a escala de toda la Unión Europea y se es capaz de articularla territorial y sectorialmente con una amplia participación del conjunto de sujetos e instituciones que han de aportar no sólo su trabajo, sino sus propias iniciativas.