

ECONOMÍA DE NUESTRO TIEMPO (I)

Empleo y paro: problemas y perspectivas

El desempleo en Europa

En los países industrializados los mercados de trabajo han experimentado una evolución muy desfavorable desde mediados de la década de los setenta, generalizándose una situación de desempleo masivo con profundas repercusiones económicas y sociales. La gravedad del problema ha sido muy desigual en las diferentes economías. De los 35 millones de parados estimados en los países industriales a finales de la década de los noventa más de la mitad, 18 millones, pertenecen a los países de la Unión Europea. En Estados Unidos, las mayores tasas de desempleo se alcanzaron en la primera mitad de la década de los ochenta y desde entonces se ha producido una reducción paulatina, salvo una breve interrupción a principios de los noventa, situándose actualmente cerca del 4 por ciento de la población activa, que puede considerarse como un estado de pleno



José Antonio Martínez Serrano es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Valencia y director adjunto de *Revista de Economía Aplicada*. Codirector y autor de *Lecciones de Economía Española* (1997) y *Estructura Económica de la Comunidad Valenciana* (1992). Autor de numerosos artículos en revistas especializadas y obras colectivas como *El desempleo: principal reto para la construcción europea* (1994) y *Costes y beneficios de la Unión Económica y Monetaria* (1998)

* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a Ciencia.



empleo. En Europa, en cambio, el desempleo no ha cesado de aumentar hasta mediados de los noventa, cuando se alcanzó la cifra récord de 19 millones de parados, y, a pesar de las mejoras registradas en el comportamiento macroeconómico en los últimos años, la mayoría de los países europeos se enfrentan a una manifiesta incapacidad para crear empleo, al menos al ritmo al que crece la población activa, por lo que la tasa de paro europea sigue situada por encima del 10 por ciento. En el caso de Japón, el mercado de trabajo ha permanecido ajeno a las dificultades a las que se han enfrentado el resto de las economías industriales, pero en los últimos años la tasa de paro ha comenzado a aumentar a un ritmo inusual tras el progresivo deterioro de su economía en la década de los noventa.

Así pues, el desempleo no es un problema generalizado, sino que ha afectado en mayor medida y con mayor persistencia a los países europeos y dentro de este grupo a las grandes economías como Alemania, Francia e Italia, que son, junto con España, Finlandia y Grecia las que registran tasas de paro de dos dígitos. El problema se agrava en Europa por la magnitud que ha alcanzado el desempleo de larga duración. La proporción de parados que permanecen más de un año en esa situación supera el 50 por ciento, frente al 8 por ciento en USA y el 22 por ciento en Japón. Estos datos, sin embargo, no muestran la verdadera magnitud del problema del empleo en el continente, ya que en la mayoría de los países europeos se han generalizado las jubilaciones anticipadas, ha aumentado el número de trabajadores desanimados y está creciendo el empleo a tiempo parcial. Como consecuencia, en Europa, la proporción de ocupados sobre la población en edad de trabajar se ha reducido al 60 por ciento (desde el 65 por ciento en los años se-

→

Lenguaje, Arte, Historia, Prensa, Biología, Psicología, Energía, Europa, Literatura, Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro español contemporáneo, La música en España, hoy, La lengua española, hoy, Cambios políticos y sociales en Europa y La filosofía, hoy. En este Boletín se inicia la publicación de una serie sobre Economía de nuestro tiempo.

La Fundación Juan March no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores de estos Ensayos.

EMPLEO Y PARO: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

tenta), mientras que en Japón ha permanecido en el 70 por ciento, alcanzando el 74 por ciento en Estados Unidos.

El mercado de trabajo español comparte las características comunes a los países europeos ya señaladas, aunque presenta algunas particularidades. En primer lugar, la magnitud del problema es muy superior tanto por el volumen del desempleo, el 16 por ciento de la población activa, como por su persistencia, ya que la tercera parte de los parados está en esa situación más de dos años, y, en segundo lugar, la población ocupada es sólo el 49 por ciento de la potencialmente activa. A pesar de que en los últimos años se crea empleo a un ritmo muy acelerado, las perspectivas de una drástica reducción de la tasa de paro no son muy favorables, ya que la población activa está creciendo a un ritmo alto desde mediados de los años ochenta como consecuencia de la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, y es previsible que se mantenga esta tendencia, puesto que en 1997 sólo tenían empleo el 34 por ciento de las mujeres en edad de trabajar, mientras que la media europea era del 50 por ciento y la de Estados Unidos del 67 por ciento.

Las causas del desempleo

Las causas que condujeron a un aumento de las tasas de paro a mediados de los setenta fueron similares para todos los países industriales y estuvieron asociadas a las perturbaciones por el lado de la oferta motivadas por el alza de los precios del petróleo y a los errores en la gestión de las políticas macroeconómicas que dieron lugar a una crisis profunda en todas las economías avanzadas. Las perturbaciones de oferta originaron un volumen elevado de paro, mayor en aquellos países cuyas estructuras productivas presentaban más debilidades para enfrentarse a los retos que imponía el cambio de las condiciones económicas. Así, la economía española se enfrentó a un difícil reto, ya que su estructura productiva adolecía de deficiencias específicas que requerían de un esfuerzo de modernización y de una capacidad de adaptación de la que se

carecía. El sector agrario necesitaba seguir expulsando mano de obra en unos momentos en los que el resto de las actividades no la demandaban, y el sector industrial, que se había desarrollado al margen de la competencia internacional, contaba con numerosas empresas escasamente competitivas, con excesos de capacidad instalada, que fueron incapaces de afrontar su renovación. Como consecuencia de ello, la economía española registró con mayor dureza los efectos de la crisis internacional y la tasa de paro se ha situado permanentemente por encima de la tasa media europea, llegando a duplicarla.

Ante un volumen elevado de desempleo cabe esperar una moderación salarial que conduzca a una disminución de la inflación. La estabilidad macroeconómica desencadena un complejo proceso de mejoras en las rentas y reducción de los tipos de interés que estimula la expansión de la demanda agregada y, por lo tanto, el crecimiento de la producción y el empleo. Si el mercado de trabajo goza de un grado de flexibilidad adecuado este mecanismo seguirá operando hasta que se reduzca el desempleo y se alcance la tasa natural de paro. Este proceso puede ser lento, e incluso puede verse interrumpido por fluctuaciones cíclicas, pero a largo plazo los mecanismos de ajuste macroeconómicos garantizan la reducción del paro. Esto es lo que en esencia ha ocurrido en la economía norteamericana que, tras los dos *shocks* del petróleo de los años setenta y principios de los ochenta y las políticas monetarias restrictivas instrumentadas para contener la inflación, inició un ajuste en el mercado de trabajo que ha llevado a la economía al pleno empleo.

En Europa, en cambio, este mecanismo de ajuste no ha operado, debido a la especificidad del marco institucional que regula las relaciones laborales. En particular, los mercados de trabajo europeos han registrado desde finales de los años sesenta cambios institucionales que han perseguido una mejora en la equidad en las relaciones laborales. Con dicha finalidad, se ha modificado la normativa que regula las instituciones del mercado de trabajo, reduciéndose la jornada de trabajo, aprobándose salarios mínimos en ocasiones muy elevados, restringiendo y encareciendo el despido,

EMPLEO Y PARO: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

aumentando la cuantía y duración del seguro de paro, etc. Además se han aprobado o mejorado los programas públicos de protección social en un sentido muy amplio, incluyendo desde medidas de apoyo a las rentas de los más desfavorecidos a la creación de sistemas de pensiones generosos en relación a las contribuciones históricas. Europa se ha dotado de un estado del bienestar que ha afectado adversamente tanto a la demanda como a la oferta de mano de obra, de forma que el marco institucional laboral y social dificulta que ante el elevado volumen de desempleo operen los mecanismos macroeconómicos habituales de ajuste que eliminan el desempleo.

Respecto a la demanda de trabajo, se ha señalado que los elevados costes de contratación y despido, los desajustes entre la oferta y demanda de mano de obra y las normas que regulan las prestaciones por desempleo y los salarios mínimos han originado una rigidez en las relaciones laborales que impide un adecuado funcionamiento del mercado de trabajo capaz de eliminar el desempleo. Cuando los costes de contratación y de despido son elevados las empresas ven reducida su capacidad de adaptación ante cualquier perturbación económica. Un trabajador europeo con una amplia permanencia en el puesto de trabajo que sea despedido puede llegar a percibir como indemnización hasta 17 meses de salario y en algunos países como España hasta 30 meses de salario. Asimismo, el sistema actual protege a los trabajadores frente a situaciones cíclicas adversas y frente a la competencia de los parados, por lo que frecuentemente negocian sus condiciones de trabajo y sus salarios sin que la situación económica influya significativamente. El resultado es la fijación de un salario superior al que permitiría alcanzar el equilibrio en el mercado de trabajo y, por consiguiente, la generación de un importante volumen de paro.

El progreso técnico, la creciente internacionalización de las economías y los cambios en la estructura de la demanda de bienes y servicios, han originado desajustes entre las características profesionales de los trabajadores y la demanda de mano de obra requerida por las empresas, a la vez que se han producido desajustes en la localización geográfica de los puestos de trabajo vacantes y

de los parados. En general, en todas las economías industriales en las dos últimas décadas se ha reducido la demanda de trabajo no cualificado y la respuesta en algunos países, como Estados Unidos y en el Reino Unido, ha sido una ampliación de las diferencias salariales por categorías profesionales en detrimento de los ingresos de los trabajadores menos cualificados, pero ello ha favorecido la creación de empleo. En Europa, en cambio, no se ha producido un ajuste a la baja de los salarios de los menos cualificados y el resultado ha sido una caída todavía mayor de la demanda de estos trabajadores y su consiguiente paso al desempleo de larga duración. Además, en algunos países, y España es un buen ejemplo, los trabajadores cualificados de regiones que se enfrentan a una caída de la demanda de trabajo emigran a otras áreas geográficas con mejores perspectivas de empleo, mientras que los no cualificados permanecen en el paro durante períodos prolongados o abandonan el mercado de trabajo debido al desánimo que produce la incapacidad de encontrar un empleo adaptado a sus características en su lugar de origen. La persistencia de diferencias acusadas en las tasas de desempleo regionales es un claro indicador de que el mercado de trabajo no funciona correctamente.

Algunas de las regulaciones laborales han contribuido a desincentivar la creación de empleo en las economías europeas. Posiblemente, las más analizadas por su impacto adverso en el mercado de trabajo han sido el establecimiento de salarios mínimos y el seguro de desempleo. El establecimiento legal de un salario mínimo obligatorio pretende evitar que los ingresos de los trabajadores se sitúen por debajo de unos niveles socialmente aceptables, pero si se fija a un nivel superior al de equilibrio, puede tener efectos no deseados sobre la creación de empleo. La cuantía del salario mínimo difiere sustancialmente entre los países europeos y varía del 33 por ciento del salario medio en España al 60 por ciento en Francia y Bélgica. Si en vez de referirlo al salario medio del conjunto de la economía lo comparamos con el salario de los trabajadores menos cualificados, el salario mínimo llega a representar hasta el 90 por ciento, de forma que podría afectar adversamente a la demanda de trabajo, como lo prueba el que los principales be-

EMPLEO Y PARO: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

neficiarios del salario mínimo sean jóvenes, mujeres y trabajadores no cualificados; es decir, los grupos en los que se concentra el desempleo. Respecto al seguro de desempleo, la característica más destacada es que ha sido muy generoso en su cuantía, en su duración y en las condiciones para acceder al mismo. Las consecuencias negativas derivadas del desincentivo que provoca en la búsqueda de empleo, fundamentalmente de los trabajadores menos cualificados, que se transforman en parados de larga duración y acaban siendo escasamente atractivos para las empresas, ha llevado a su reforma en algunos países como en España. En la actualidad, la prestación por desempleo supone el 55 por ciento del salario previo para el conjunto de los países europeos y esta cuantía se puede disfrutar durante casi tres años, aunque existen diferencias significativas entre los países de la Unión Europea. En España un trabajador con varios años empleado puede llegar a percibir el 70 por ciento de su salario durante cuatro años y medio. Por último, el estado de bienestar que se ha construido en Europa descansa, fundamentalmente, en el impuesto sobre las nóminas o contribuciones a la seguridad social. La magnitud de estas contribuciones a la financiación de los sistemas de seguridad social, que para la media europea es del 30 por ciento del salario, representa un encarecimiento del factor trabajo y, por tanto, una penalización a su demanda.

Las normas y prácticas laborales que hemos señalado han desincentivado la demanda de trabajo pero también han afectado a la oferta. El trabajador posee un capital humano acumulado mediante su formación y su experiencia laboral que, en parte, reside en el propio trabajador y, en parte, está vinculado a su puesto de trabajo específico o al sector en el que desarrolla su actividad. En períodos de grandes perturbaciones económicas, que requieren reajustes sectoriales significativos, como ocurrió desde mediados de los setenta a mediados de los ochenta, cuando un trabajador pasa al paro es muy improbable que encuentre un trabajo de características similares al anterior y en el mismo sector productivo en el que ha desarrollado sus habilidades. En esas circunstancias el trabajador que ingresa en el desempleo experimenta una deprecia-

ción de su capital humano, por lo que difícilmente será contratado con una remuneración equiparable a su anterior salario, de forma que los trabajos a su alcance le supondrán una reducción sustancial de ingresos. Si el seguro de desempleo es generoso en su cuantía y duración, ello implicará que los parados tendrán un elevado salario de reserva y, por consiguiente, se resistirán a aceptar un puesto de trabajo por un salario similar a lo que percibe permaneciendo en el paro. El sistema de protección social desincentiva la búsqueda y aceptación rápida de un empleo, lo que puede prolongar la permanencia en el paro y una mayor depreciación del capital humano específico del trabajador, hasta el punto de que las empresas difícilmente llegarán a contratarlo, por lo que el desánimo le llevará a salir del mercado de trabajo.

En los últimos 25 años las economías europeas han experimentado reorganizaciones muy significativas en sus estructuras productivas, drásticos ajustes de empleo en sectores maduros y un desplazamiento de la ocupación hacia los servicios y puestos de trabajo menos manuales y más cualificados. El marco institucional laboral y en general el estado de bienestar ha afectado tanto a la oferta como a la demanda de trabajo, desincentivando la búsqueda de empleo por parte de los trabajadores e inhibiendo la contratación de parados por parte de las empresas, de forma que se han creado unos inmensos volúmenes de paro de larga duración que han afectado a los segmentos más débiles del mercado de trabajo como son los jóvenes, las mujeres y los individuos menos cualificados. En España esos procesos de reorganización industrial han sido de enorme magnitud y para paliar sus costes sociales se creó un sistema de protección social de los parados muy generoso que en parte es responsable de la magnitud y persistencia del desempleo.

Las políticas de empleo

Cuando el desempleo alcanzó tasas elevadas, las autoridades adoptaron acciones dirigidas a paliar sus efectos adversos mediante políticas de protección social. La magnitud del desempleo y su

EMPLEO Y PARO: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

persistencia, sin embargo, ha forzado un replanteamiento de la intervención pública en el mercado de trabajo, buscando una mayor efectividad en la promoción del empleo que se ha convertido en una de las prioridades políticas. En la actualidad, y de acuerdo con las resoluciones del Consejo Europeo sobre el crecimiento y el empleo celebrado en Amsterdam en el verano de 1997, se reconoce que el mantenimiento de un medio macroeconómico estable y con bajos tipos de interés que asegure el crecimiento es un requisito imprescindible para la creación de empleo, y en este sentido la Unión Monetaria configura el marco más propicio para superar a medio y largo plazo el problema del desempleo en Europa.

Las autoridades europeas consideran que el crecimiento por sí solo no resuelve el problema, sino que debería presentar un cierto sesgo hacia la creación de empleo. Para ello es necesario modificar las propias regulaciones del mercado de trabajo, con la finalidad de modernizar el sistema de protección social, de forma que la eficiencia y la equidad sean aspectos complementarios de una sociedad europea cohesionada. Se trata de que los mecanismos de protección social, los sistemas fiscales y las regulaciones laborales no penalicen la creación de empleo, sino que al contrario se configure una estructura de incentivos para el trabajador y el empresario que estimule el empleo. Ello permitiría, en primer lugar, una moderación salarial que ralentizaría la sustitución del trabajo por capital y, en segundo lugar, como los grupos más adversamente afectados son los trabajadores poco cualificados, se propugna que las negociaciones salariales tomen en consideración la menor productividad de determinados grupos profesionales, de forma que la apertura de la estructura salarial facilite la creación de empleo. Asimismo se están acometiendo programas de formación profesional muy ambiciosos —por la cuantía más que por sus resultados— para adaptar las características de la mano de obra a las necesidades de las empresas.

Una de las últimas propuestas para la creación de empleo, asumida por algunos gobiernos, ha sido la del «reparto del trabajo», mediante la reducción de la jornada laboral. La reducción del tiempo de trabajo ha sido un mecanismo de distribución del pro-

greso y bienestar y normalmente se ha producido en períodos de crecimiento y pleno empleo, en parte, como consecuencia de la elección entre trabajo y ocio y, en parte, como respuesta a los cambios en la organización del trabajo, que ha reducido el tiempo durante el cual un trabajador puede mantener una productividad elevada. Pero la reducción de la jornada de trabajo como instrumento para la creación de empleo supone riesgos en la medida en la que aumenten los costes laborales unitarios, con el peligro de que el resultado final sea un menor volumen de empleo. Una reducción de la jornada laboral no compensada con una contención de los salarios significa un aumento de los costes, pero incluso con cierta moderación salarial conviene no olvidar que los costes de selección y formación de personal son fijos por trabajador, por lo que una reducción de la jornada eleva el coste unitario. Pocos son los economistas que confían en que el trabajo sea susceptible de ser repartido y, en cambio, muchos temen que si la reducción del tiempo de trabajo no va acompañada de una moderación salarial y una reorganización de los procesos productivos sus consecuencias serán negativas para el empleo. Una variante del reparto del trabajo ha sido el fomento del trabajo a tiempo parcial. En Europa, el ejemplo holandés se considera un éxito para la reducción del paro. No obstante, muchos de los trabajadores a tiempo parcial lo son involuntariamente y no parece existir una relación entre el crecimiento del trabajo a tiempo parcial y la reducción de la tasa de paro, e incluso es posible que el aumento del trabajo a tiempo parcial estimule el aumento de la población activa y, por consiguiente, no tenga impacto en la reducción del desempleo.

En definitiva, el problema del desempleo está forzando a un replanteamiento de las normas que regulan las relaciones laborales responsables de la escasa capacidad de generación de empleo. Los temores de los gobiernos a abordar con mayor ambición las reformas de los sistemas de protección social y la necesidad de dar respuesta al problema del desempleo, ha llevado a proponer, y algunos países a asumir, el reparto del trabajo como medio para la creación de empleo, aun cuando los efectos de esta política son inciertos, pudiendo incluso ser contrarios a los perseguidos. □