

Los desafíos actuales del empleo: ¿Es posible el pleno Empleo?

Juan Ignacio Palacio Morena

Universidad de Castilla-La Mancha

El punto de partida de esta reflexión es constatar que el desempleo tiene un carácter estructural, asociado a las debilidades del sistema productivo y a las nuevas exigencias de competitividad que se derivan de la «globalización» o integración productiva a escala planetaria. En este sentido se trata de un fenómeno nuevo, que surge como tal en el siglo xx, y que se distingue por su carácter masivo, su persistencia y su desigual incidencia sobre distintos grupos y países, manifestándose con especial intensidad en los jóvenes y siendo España el país occidental donde adquiere mayor relevancia el problema. De acuerdo con esta constatación se analizan las políticas de empleo que se han puesto en práctica, con especial referencia al caso español, y se destaca la legitimación o lógica teórica en la que se inspiran. La principal conclusión es que la mayoría de esas políticas son de inspiración neoclásico-keynesiana y que eluden la necesidad de instrumentar una política industrial y tecnológica que mejore la competitividad del conjunto del sistema productivo, favoreciendo la capacidad de innovación propia. El arraigo de las ideas keynesianas y la vuelta atrás que implican las posiciones neoliberales dificultan la posibilidad de dar una solución al problema que permita alcanzar el pleno empleo. Por eso se reivindica un nuevo planteamiento que sitúa la política industrial y tecnológica en el centro de la mejora de la competitividad y consecuentemente de las políticas de empleo, junto a una democratización que abra nuevos cauces para cubrir necesidades insatisfechas, a las que apuntan precisamente los sectores o actividades agrupadas bajo la denominación de «nuevos yacimientos de empleo».

palabras clave: desempleo, pleno empleo, competitividad, innovación propia.

1. El desempleo un problema del siglo xx: del trabajo como castigo al trabajo como premio

En la tradición judeo-cristiana que alimenta toda nuestra cultura, el trabajo se convierte en un esfuerzo no deseado («ganarás el pan con el sudor de tu frente»), una vez que el ser humano opta por dominar la naturaleza en vez de simplemente servirse de ella. Es la propia ambición humana la que impone el trabajo como una carga, en vez de ser una actividad más en la que el hombre se proyecta y desarrolla. El afán desmesurado por tener y dominar ha llevado además a la explotación de unos seres humanos por otros con el fin de aprovecharse del fruto del trabajo ajeno. Durante largos siglos la vida del hombre ha girado en torno al cultivo de la tierra y el

aprovechamiento directo de los recursos naturales. Sin embargo, con la revolución industrial y la actual revolución tecnológica (la extensión de las tecnologías de la información y la comunicación) el dominio de la naturaleza a través del trabajo alcanza nuevas dimensiones. Ya no es el trabajo agrario y la cultura rural y comercial el punto de referencia de la vida cotidiana, sino el trabajo industrial y de servicios, y la cultura urbana. Esta transformación de muy largo alcance es la que llevo a un paleontólogo, acostumbrado por su profesión a medir la existencia humana en millones de años, a afirmar que «estamos rompiendo las amarras del neolítico». Por primera vez en la historia, la mayor parte de los seres humanos no dedicamos nuestro trabajo a tareas manuales que nos ponen en contacto directo con la naturaleza, ni nuestra vida se desarrolla en sociedades predominantemente rurales. En la inmensa mayoría de los países el empleo en el sector

primario (agricultura, pesca y minería) representa menos del 10 por 100, el empleo industrial tiende a situarse alrededor del 20 por 100, y el 70 por 100 restante son empleos de servicios. Por otro lado, también por primera vez el desempleo involuntario, la falta de empleo, se convierte en un problema masivo que afecta a un porcentaje muy significativo de la población, y muy particularmente a la juventud.

El desempleo es en el sentido señalado un problema nuevo. Nunca hasta el siglo xx había habido tanta gente que desea trabajar y no puede hacerlo. El desempleo masivo se presenta por primera vez en el periodo de entre guerras en la mayor parte de los países occidentales. ¿Por que surge este fenómeno? ¿No será la consecuencia de un prodigioso avance tecnológico que permite producir mucho mas con menos gente y, en consecuencia, la solución está en distribuir los frutos del trabajo entre todos, independientemente de que se este empleado o no, en repartir el trabajo o en una combinación de ambas cosas a la vez? Antes de contestar a ésta pregunta, es conveniente destacar algunos aspectos que acompañan a esta situación de desempleo masivo y que son los que realmente le dan su carácter novedoso.

Hace menos de 50 años, en 1950, los casi 28 millones de personas que vivían en España se distribuían así: los comprendidos entre 15 y 24 años representaban cerca del 20 por 100 de la población, alrededor de la mitad de la población trabajaba en el campo, las mujeres jóvenes se dedicaban en un porcentaje cercano al 70 por 100 a labores domesticas, y había prácticamente pleno empleo, aunque el nivel de subempleo fuese elevado. De este modo, el prototipo de los que tenían edades entre 15 y 24 años era en los varones: empleado en la agricultura (en torno al 60 por 100) que vivía en un medio rural, con estudios primarios (mas del 80 por 100). Y entre las mujeres: ama de casa (cerca del 70 por 100) que también vivía mayoritariamente en un medio rural y tenía tan solo estudios primarios (más del 80 por 100). Por tanto, en 1950 el perfil de la juventud española era el de una persona que estaba trabajando, preferentemente en la agricultura y en el caso de las mujeres como amas de casa, tenían estudios primarios y vivían en un medio rural. No había prácticamente paro juvenil, solo un 37 por

100 vivía en zonas urbanas, las mujeres jóvenes incorporadas al mercado de trabajo apenas alcanzaba el 20 por 100, los que estudiaban no llegaban al 10 por 100, los que estudiaban niveles superiores representaban el 1 por 100 y tenían estudios medios o superiores ya acabados tan solo el 2 por 100.

En la actualidad de los casi 40 millones que componen la población española, alrededor del 15 por 100 pertenecen al estrato entre 15 y 24 años, mas del 60 por 100 de la población activa está vinculada a actividades de servicios, las mujeres jóvenes dedicadas a labores domesticas apenas llegan al 5 por 100 y el nivel de desempleo está en torno al 19 por 100. El perfil típico de la juventud (15 a 24 años) ha pasado a ser el de estudiante (cerca del 60 por 100), entre los incorporados al mercado de trabajo (el 40 por 100 restante), mas del 35 por 100 está en paro, de los que trabajan alrededor del 60 por 100 lo hacen en actividades de servicios, mas del 90 por 100 tienen estudios medios o superiores, y la inmensa mayoría vive en un medio urbano.

En contraste con la situación de 1950, los comprendidos entre 15 y 24 años en su mayoría estudian en vez de trabajar, de los que se incorporan al mercado de trabajo la mayor parte trabaja en los servicios y en una proporción muy elevada permanece en situación de desempleo, tienen estudios medios o superiores y viven en núcleos urbanos. Los cambios más acentuados se manifiestan en las mujeres de 15 a 24 años que han pasado de dedicarse en un 70 por 100 a labores del hogar a que esa proporción no alcance el 5 por 100, a que se duplique su tasa de actividad, del 20 al 40 por 100, aunque todavía siga siendo muy baja, a que tengan estudios medios o superiores en mas del 90 por 100 de los casos, y a que su entorno sea de carácter urbano. Y ello se manifiesta a su vez en cambios en la estructura familiar. Ya no es el varón el que tiene un trabajo remunerado mientras la mujer ejerce labores no remuneradas, sino que las parejas tienden a polarizarse entre aquellas en las que los dos cónyuges trabajan y tienen una cualificación elevada y las que ambos están en paro o con un trabajo precario con niveles de cualificación relativamente bajos.

Esta situación de la juventud refleja cambios mas generales de largo alcance. El desempleo desde la

crisis de los años setenta se convierte por primera vez en un problema estructural. Ya casi nadie mantiene que las situaciones de elevado desempleo de carácter involuntario tengan un carácter cíclico. En Europa, y muy particularmente en España donde la tasa de paro media de los últimos 20 años supera el 16 por 100 y la de los últimos diez años el 20 por 100, el desempleo se ha convertido en un rasgo distintivo de su economía. La incapacidad del sistema productivo para generar empleos suficientes que absorban la fuerza de trabajo disponible se ha hecho crónica y esto afecta muy particularmente a los jóvenes que tienen enormes dificultades para encontrar un empleo estable, a pesar del progresivo retraso en su incorporación al mercado de trabajo (se tarda más en buscar el primer empleo) y la elevación de su nivel medio de titulación académica (alargamiento del periodo de escolarización). Esta situación hunde sus raíces en un desarrollo capitalista escasamente competitivo, particularmente en el caso español que pronto opta por protegerse y replegarse sobre sí mismo ante la «amenaza» de la competencia exterior, y que tardará casi un siglo en liberalizarse y abrirse a la competencia externa. Cuando lo hace, el viraje se inicia con el Plan de Estabilización de 1959 y tiene un punto álgido en la integración en la Unión Europea en 1986, el esfuerzo de cualificación de la fuerza de trabajo y de investigación y desarrollo tecnológico no es ni mucho menos suficiente como para permitir una elevada asimilación y difusión tecnológica, ni la cultura de innovación («empresarial») alcanza los mínimos necesarios que permitan que la capacidad de innovación propia vaya acompañada con la capacidad de importación de capitales y tecnologías del exterior. La consecuencia es que la capacidad de generación de empleo de la economía española es muy escasa, como ya pusieron de manifiesto los estudios pioneros de la Fundación Empresa Pública, que demostraban que el empleo creado era muy reducido en relación al elevado crecimiento del Producto Interior Bruto durante la década de los sesenta y primera mitad de los años setenta. Esta especial debilidad del tejido productivo español se hace aun más problemática en un contexto de globalización. Los problemas de competitividad ya no residen tanto en disponer de

ventajas comparativas a escala sectorial, o de introducirse en los mercados a través de los desplazamientos de factores productivos (inversiones de capital y movilidad de la mano de obra supercualificada), lo que respondería a las fases de internacionalización a través del comercio y de transnacionalización, respectivamente, sino a la capacidad de tener ventajas absolutas en costes y, lo que es aún más importante e identifica la actual fase de "globalización", ofrecer servicios diferenciados de alto valor añadido.

La incapacidad para generar empleo suficiente que absorba la fuerza de trabajo disponible para incorporarse al trabajo tiene, por tanto, hondas raíces que ponen de manifiesto la necesidad de abordar el problema con perspectiva histórica, desde un plano colectivo que permita recabar sinergias suficientes para remover obstáculos de carácter estructural y con una actitud creativa que rompa con inercias del pasado. La articulación de una política de empleo efectiva, que nos acerque de nuevo al pleno empleo, resulta especialmente difícil en sociedades en las que existe un sentido de la inmediatez que anula el sentido histórico, en las que el individualismo exacerbado debilita la capacidad de respuestas solidarias y en las que la pasividad y la comodidad limitan la iniciativa personal y las propuestas imaginativas. Individualismo, pasividad e inmediatez son valores sociales que lastran las posibilidades de establecer una política de empleo que por sus propias características exige visión a largo plazo, nuevos enfoques y cooperación o búsqueda en común.

2. Las políticas de empleo han sido incapaces de acercarnos al pleno empleo

Ante el desempleo masivo, persistente y discriminante, principalmente con los jóvenes, se han ido instrumentando en los últimos veinte años distintas reformas y medidas con el objetivo de crear empleo. 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. Ya en 1977, con los Pactos de la Moncloa

se establecen 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), y el Acuerdo Nacional de Empleo (junio de 1981). Con ellas se introducen distintos resquicios para la contratación temporal y el incentivo al empleo de aquellos grupos que se consideran mas 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) que 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, respectivamente al contrato a tiempo parcial y al contrato de relevo por jubilación anticipada).

Al coincidir con un periodo de expansión económica, entre 1986 y 1991 el empleo crecerá espectacularmente, pero llama la atención que 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 la que existe información homogénea, el número de ocupados asalariados crece en 1.518,7 miles de personas, 1793,1 miles más con contrato temporal y 274,4 menos con contrato fijo. En 1992 se produce algún retroceso 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 (RD

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. De hecho 1996 y 1997 son los dos primeros años en que el empleo fijo crece más que el temporal. De la reforma mas reciente de mayo de 1997 todavía es pronto para valorar sus efectos, aunque los resultados en 1998 indican que el incremento del empleo vuelve a concentrarse en los temporales y que el incremento de los empleos fijos en 1996 y 1997 respondió en buena parte a un hecho más circunstancial de transformación de algunos contratos temporales en fijos.

El dato incontrovertible es que el nivel de desempleo sigue siendo muy alto y que la perspectiva del pleno empleo sigue pareciendo inalcanzable. 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.

Ante esta variedad de posturas y medidas, y la resistencia del desempleo a las políticas hasta ahora puestas en práctica, conviene preguntarse cual es la lógica que ha presidido la política de empleo, que fundamentos teóricos han estado detrás de esa política. En un mundo en 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 a el impulso de la investigación y el desarrollo tecnológico (I+D) o de la formación de la mano de obra. ¿Son todas las medidas igualmente importantes? ¿Es conveniente abordar el problema desde distintos frentes, aunque aparezcan desconectados entre sí? ¿Hay que renunciar al pleno empleo y aceptar que debe actuarse preferentemente en el plano de la redistribución de rentas entre ocupados y desempleados? ¿Es el reparto del trabajo, mediante la reducción de la jornada laboral, una fórmula efectiva y viable para alcanzar el pleno empleo?

3. Los fundamentos teóricos de las políticas de empleo: Keynes contra Keynes

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 cuales son las principales hipótesis teóricas que se manejan en economía para explicar el desempleo, y que 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 Philips 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 desempleo no aceleradora de la inflación son los ejemplos más significativos. 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 cuales son los factores que impiden el proceso de ajuste de mercado. Entre los más relevantes se han citado las 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 se convierte así en la fórmula básica de la política de empleo.

Desde la crisis de los años 70 la otra explicación

mas 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 mas 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 cierta 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 cimiento 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 combinado 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 resulta sumamente significativo en este sentido.

No obstante, éste 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 «histeresis» 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 periodo 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 neoclásica-keynesiana antes mencionada. Es preciso acentuar 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 periodo de tiempo en situación de desempleo, y fortalecer la formación de la mano de obra en aquellas cualificaciones más demandadas por el mercado.

La intuición de que la política que hemos formulado de manera sucinta no responde adecuadamente a las verdaderas raíces del problema del desempleo está traducándose 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. Estas teorías del desarrollo local o endógeno suelen caer con frecuencia en los mismos defectos que están detrás del modelo neoclásico-keynesiano, solo 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 potenciales 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 una rebaja de los costes laborales y de los impuestos fiscales (flexibilidad encubierta que abarata los costes laborales y de producción, respondiendo a las exigencias del modelo neoclásico).

Cabe considerar, por último, las dos posiciones más extremas y simples, que por su aparente sencillez parecen ser las soluciones mejores. De

un lado, están los que plantean la necesidad de aceptar la convivencia con altas tasas de desempleo, puesto que existen razones tecnológicas y de organización social que hacen inviable alcanzar el pleno empleo, y consideran que los esfuerzos se deben centrar en la redistribución de la renta entre empleados y parados mediante un sistema fiscal y de prestaciones sociales que garantice un nivel mínimo de renta familiar para todos. De otro, los que, por el contrario, consideran que lo que debe redistribuirse no es tanto la renta familiar como el empleo, reduciendo la jornada de trabajo hasta el límite que permita acercarse al, pleno empleo. Ambas posturas reflejan tendencias que de hecho son insoslayables en sociedades con altos niveles de renta y con una gran complejidad organizativa. La paulatina reducción de la jornada en ciertos segmentos productivos y una redistribución de las rentas familiares mediante una imposición directa de carácter progresivo, está presente en uno u otro grado en todos los países occidentales. Lo discutible, tanto en uno como en otro caso, es si es socialmente deseable y económicamente viable, que haya un importante porcentaje de la población que no dependa de sí mismo para la obtención de ingresos al tiempo que se impone una presión fiscal tan elevada que desincentiva la iniciativa y el esfuerzo personal, o que la reducción de jornada puede generalizarse sin rebajas de ingresos y cambios en la organización del trabajo que hoy por hoy resultan inaceptables para una mayoría de la población. La complejidad social y económica de las sociedades más avanzadas no permite establecer soluciones aparentemente radicales.

Tras este sintético 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;

4. Las soluciones mas simples son inviables, e incluso indeseables, desde un punto de vista social y económico.

4. ¿Es posible el pleno empleo: cómo se crea empleo, quién crea empleo?

El keynesianismo rompe con la creencia de que existe una tendencia inherente hacia la ocupación plena de todos los factores productivos e impone políticas de reforzamiento de la demanda efectiva por parte del Estado para coadyuvar al pleno empleo. El éxito de las políticas keynesianas tras la Segunda Guerra Mundial hace creer que el Estado puede ser el principal protagonista de las políticas de creación de empleo. Se olvidan los límites de la expansión de los ingresos y gastos públicos, y la declinante importancia de la actuación de los Estados nacionales en el sostenimiento de la competitividad a escala internacional.

La que podemos denominar reacción liberal («neoliberalismo»), ante las evidentes limitaciones y fracasos de las políticas keynesianas en su respuesta a la crisis de los años setenta, vuelve a confiar en que la liberalización de los mercados de productos y factores traerá aparejado un mayor crecimiento y una mayor capacidad de generación de empleo que permitirá restablecer el pleno empleo. Sólo que ésta vez lo hará sobre bases económicas y sociales más saludables, y por tanto más estables, que las que se establecieron con el keynesianismo. El protagonismo en la creación de empleo se desplaza del Estado al sector privado, aunque para ser más exactos habría que decir al capital privado ya que la figura del empresario y el verdadero sentido de la competencia siguen ausentes de esa visión en la que la simple liberalización parece garantizar un comportamiento competitivo.

Ya se ha visto en el apartado anterior que, lo que acaba imponiéndose en la mayoría de los casos, es una cierta combinación de ambas políticas. Se mantiene un cierto reconocimiento del papel regulador o estabilizador del Estado, al tiempo que se hace hincapié en la liberalización, muy

especialmente del mercado de trabajo. Se combina la reducción de costes laborales, mediante la flexibilización de las fórmulas de contratación laboral y la moderación en los incrementos salariales, con las políticas expansivas de demanda. El caso español resulta paradigmático, en cuanto que las políticas seguidas en el periodo 1984-1994 respondieron muy claramente a ese planteamiento. Sin embargo, a pesar de su aparente éxito, ya se ha examinado también que, en ningún momento, se logra reducir el desempleo significativamente hasta alcanzar tasas próximas al pleno empleo. Las medidas para fomentar la creación de empleo establecidas a escala regional o local han respondido básicamente a esa misma filosofía. Se trata, sobre todo, de incentivos adicionales a la contratación laboral o de ventajas y subvenciones para creación de nuevas empresas o ampliación de las ya existentes, junto a planes de empleo público o semipúblico (el Plan de Empleo Rural es el ejemplo más conocido) y de formación profesional ocupacional subvencionada (incluidas las Escuelas-Taller y Casas de Oficios, y la formación continua canalizada a través del FORCEM). La amplitud y variedad de las medidas puestas en marcha y su fracaso en restaurar el pleno empleo parecen dar al desempleo el carácter de una fortaleza inexpugnable a pesar de que es asaltada desde muy diversas posiciones y con muy distintas armas. El riesgo es la desmoralización social, la resignación frente al problema o la proliferación de medidas que suponen una especie de ataque a la desesperada, desordenado y confuso, que puede acabar con resultados contrarios a los que se persiguen. La clave de una política alternativa que permita alcanzar el pleno empleo no reside tanto en centrarse en lo local, como parecen propugnar las políticas de desarrollo endógeno, o en el aprovechamiento de ámbitos sociales no cubiertos o escasamente desarrollados, a los que apuntan los «nuevos yacimientos de empleo», aunque ambas opciones van en la dirección adecuada. La cuestión fundamental reside en reconocer las debilidades del sistema productivo, asentadas en el caso español en la escasa capacidad de innovación propia. Cuando la competencia estaba centrada en la obtención de ventajas comparativas que favoreciesen la exportación

(«internacionalización») o en las ventajas asociadas al desplazamiento de los factores productivos nacionales («transnacionalización»), la innovación propia y las ventajas absolutas de costes no parecían ser tan decisivas como lo son en la actualidad en un mundo con una creciente integración de los sistemas productivos a escala planetaria («globalización»).

La competitividad de un determinado espacio económico, y su capacidad de generar empleo dependen fundamentalmente del desarrollo de una política industrial y tecnológica que mejore la capacidad de innovación propia y permita un mejor aprovechamiento de las ventajas absolutas de costes. Esa política, por sus propias características, ha de instrumentarse de forma descentralizada, sectorial y geográficamente, requiere una participación muy activa de empresarios y trabajadores, y necesita ser coordinada por el sector público garantizando una adecuada articulación entre sectores y espacios geográficos.

El carácter microeconómico de la política industrial y tecnológica exige un marco macroeconómico estable, y, por tanto, requiere una política macroeconómica que evite desequilibrios y tensiones. Muy al contrario de lo que plantean las políticas más convencionales que tratan de combinar liberalización con una cierta dosis de keynesianismo, en este caso es decisivo un estricto ajuste macroeconómico, lo que no significa ignorar la principal enseñanza keynesiana respecto al peligro de caer en una espiral de deflacionista. Precisamente porque la mejora de la competitividad requiere algo más que una simple liberalización, ya que lo decisivo es ir ganando en capacidad de innovación propia, las tensiones inflacionistas y un déficit público excesivamente elevado lastrarían la viabilidad de cualquier política industrial y tecnológica.

La insistencia en la necesidad de tener una base productiva saneada y competitiva, asentada en la iniciativa empresarial y el buen funcionamiento de los mercados, no implica, como a veces se afirma, el predominio casi exclusivo de la lógica de la rentabilidad del capital privado. Por el contrario, exige conjugar la iniciativa privada, pública y social, y subordinar la rentabilidad del capital, y los incrementos de las remuneraciones salariales que superen los niveles mínimos de subsistencia, a objetivos empresariales y sociales. Los principales problemas de las sociedades capitalistas no nacen

de que su organización productiva se asiente en el funcionamiento de los mercados, sino que tienen su origen en la prevalencia de la acumulación, normalmente asociada a una elevada rentabilidad del factor capital y al sostenimiento de situaciones de restricción a la competencia en los mercados, que se sobreponen a otros objetivos, incluidos los que corresponden a la actividad empresarial propiamente dicha.

El pleno empleo supone por definición el pleno aprovechamiento de las capacidades y recursos potencialmente disponibles y esto solo es posible con un esfuerzo por ser competentes (formación e I+D) además de ser competitivos (innovadores), y con la libre manifestación y desarrollo de las aspiraciones e iniciativas del conjunto de los individuos, sin exclusión alguna, que componen una sociedad. Por eso en sociedades verdaderamente democráticas habría cabida para la cobertura de numerosas necesidades insatisfechas, a las que apuntan precisamente los sectores o actividades agrupadas bajo la denominación de «nuevos yacimientos de empleo». El riesgo de ciertas iniciativas que tienen un más claro sentido o interés social, como ya se apuntaba anteriormente, es que se planteen como experiencias aisladas o marginales. Una cosa bien distinta es que de hecho, dadas las dificultades que existen para abrir nuevos caminos, algunas de esas iniciativas tengan un carácter excepcional y sean marginadas por responder a valores o lógicas organizativas que no son usuales o incluso no son aceptadas fácilmente por un determinado entorno social.

5. 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.

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 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 contribuido a debilitar aun más la competitividad a medio y largo plazo de la economía española. Es cierto que en el periodo 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 que ha acabado 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, está teniendo numerosos efectos perversos.

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 dispuesto de 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 periodos 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 ratifica la afirmación de que 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 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 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 solo 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 se calificaba como «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). En resumen, 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 solo 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. El pleno empleo no es una vana quimera, pero no depende tanto de una política de empleo centrada en actuar directamente sobre el mercado de trabajo, sino de una política industrial y tecnológica. Esta no es una política que se pueda llevar a cabo de forma centralizada y por el Gobierno de turno, sino que por definición solo se puede articular de forma descentralizada tanto en el plano sectorial como territorial, y con una amplia y activa participación del conjunto de instituciones y agentes de la sociedad civil

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Blanchard, O. y Jimeno, J. F. (1994): El paro en España: ¿tiene solución? Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid.
- Cachón, L. y Palacio J.I (1998): «La política de empleo» en F. Miguélez y C. Prieto, La relación de empleo, Siglo XXI, Madrid.
- Fina, L. (1995): «El problema del paro en Europa: causas y remedios», en *Ekonomiaz*, nº 31-32, pp. 12-45.
- Fina, L. y Toharia, L. (1987): Las causas del paro en España. Un punto de vista estructural, Fundación IESA, Madrid.
- Florez, I. (1994): La contratación laboral como medida de política de empleo en España; la creciente flexibilidad en el acceso al empleo, Madrid, Consejo Económico y Social.
- Gregg, P. y Wadsworth, J. (1996a): «More work in fewer households?», en J. Hills (ed.) *New inequalities*, Cambridge University Press.
- Gregg, P. y Wadsworth, J. (1996b): It takes two: employment polarisation in the OECD, Centre for Economic Performance, Discussion paper nº 304, Londres.
- Keynes, J. M (1973): La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, (1ª edición en inglés, 1936), Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R. (1994): El paro. Los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Machovec, F.M. (1996): Perfect competition and the

transformation of economics, Routledge, Londres & Nueva York.

- Martin, C. (1997): España en la nueva Europa, Alianza, Madrid.
- Martin, C. (ed.) (1992): Política industrial, teoría y práctica, Economistas libros, Madrid
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995): La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo, Madrid.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1997): Diálogo social y estabilidad en el empleo, Madrid.
- OCDE (1986): La flexibilidad del mercado de trabajo. Informe (Dahrendorf) de un grupo de expertos de alto nivel al Secretario general de la OCDE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Madrid.
- OCDE (1987): Flexibilidad y mercado de trabajo. El debate actual. Informe técnico, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- OCDE (1995): Perspectivas del empleo 1994, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- OCDE (1997): Estudio de la OCDE sobre el empleo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Palacio, J.I.(1988): «La política de empleo» en F. Miguelez y C. Prieto (eds.), Las relaciones laborales en España, Siglo XXI, Madrid
- Segura, J. (1992): La industria española y la competitividad, Espasa Calpe, Madrid.
- Segura, J., Duran, F., Toharia, L. y Bentolilla, S. (1991): Análisis de la contratación temporal en España, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Toharia, L. (1996): «Empleo y paro en España: ¿hacia donde vamos?», en J. R. Cuadrado y T. Macha (dirs.), España frente a la Unión Económica y Monetaria, Madrid