

**ESTUDIO DE LA OCDE SOBRE EL EMPLEO: HECHOS,
ANALISIS Y ESTRATEGIAS**

José L. Raymond

Recientemente, junio del año en curso, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha publicado un interesante estudio sobre el empleo. Se trata de una problemática que no admite soluciones milagrosas. El informe de la OCDE no busca milagros. Aporta más bien una corriente de aire fresco en la discusión de un tema que se presta a planteamientos demagógicos y que afecta con especial intensidad a las economías europeas y española en particular. Está estructurado en las siguientes tres partes que seguidamente se comentan:

- I. Hechos esenciales.
- II. Análisis y consideraciones para la definición de una política.
- III. Principales elementos de una estrategia.

Al comentar un informe, indefectiblemente intervienen elecciones subjetivas en cuanto a los rasgos que se destacan. Esta exposición no pretende, por tanto, actuar como sustitutiva de la consulta del correspondiente informe por parte de los lectores interesados, ni en ocasiones hace justicia, por razones de espacio, a las matizaciones que el documento original contiene

I. HECHOS ESENCIALES.

El cuadro núm. 1, reproducido del informe de la OCDE después de introducir ciertas simplificaciones, destaca los rasgos esenciales del problema del paro en las principales áreas de la OCDE.

CUADRO NUM. 1

	Tasa de paro en 1993			Porcentaje de paro de larga duración en el paro total
	Total	Jóvenes	Mujeres	
Estados Unidos	6,7	13,3	6,5	11,2
Japón	2,5	5,1	2,6	15,4
OCDE	7,8	15,1	8,2	28,6
Unión Europea	10,6	20,6	12,2	42,2
España	22,4	43,2	28,9	47,4

Tres rasgos destacan de este cuadro: La intensidad del problema del paro, la distinta incidencia del paro por colectivos y el tema relativo al desempleo de larga duración.

Con respecto a la intensidad del problema del paro, una comparación ilustrativa es la que se desprende de la consideración de Japón, Estados Unidos, la Unión Europea y España. De forma aproximada, un factor multiplicativo de dos permite relacionar las tasas de paro de estas cuatro zonas:

- En Japón, el paro es prácticamente inexistente. Según la OCDE, el mercado de trabajo bien desarrollado ha permitido a las empresas adaptarse a los cambios estructurales, reorientándolas hacia la producción de bienes de elevado valor añadido, a la vez que el grado de cualificación de la mano de obra ha ido en aumento.
- En los Estados Unidos la tasa de paro es de un 6,7 por 100. Se trata de una tasa de paro aceptable, sobre todo cuando se juzga desde los estándares europeos. En los últimos treinta años los Estados Unidos han creado un volumen de empleo próximo al 80 por 100. El crecimiento del empleo ha abarcado tanto a los colectivos de empleo muy cualificado como de empleo sin cualificación.
- En la Unión Europea la tasa de paro se aproxima al 11 por 100. El crecimiento del empleo ha sido muy lento (el volumen de población ocupada en términos de índice pasa de 100 en 1960 a 109 en 1993), y las ganancias de productividad se han conseguido por la reducción de la ocupación en los sectores tradicionales, más que por la reorientación de los recursos hacia actividades de alta tecnología y alta cualificación. En definitiva, la Unión Europea evidencia un mediocre funcionamiento del mercado laboral.
- La tasa de paro en España, del 22,4 por 100, desgraciadamente, supera todas las tasas de paro existentes en los restantes países de la Unión Europea. Entre 1980 y 1993 la economía española ha creado sólo un 1,6 por 100 de empleos (el valor del índice base 100 en 1960 se sitúa en 101,6 en 1993), mientras que la producción, medida por el PIB a precios constantes, se ha multiplicado por 3,89 en este período de tiempo. España es, sin duda, el país en el que el funcionamiento del mercado laboral ha sido más defectuosos en cuanto a su incapacidad para igualar oferta y demanda.

Atendiendo a colectivos, son los jóvenes quienes experimentan con mayor intensidad el problema del desempleo. La regla en este caso es que la tasa de paro de los jóvenes suele multiplicar por dos la tasa global de desempleo.

Finalmente, un fenómeno preocupante es el desempleo de larga duración. Se considera que un desempleado pertenece a esta categoría si lleva más de un año en tal situación. El dato relevante es que en Estados Unidos sólo un 11 por 100 del paro es de larga duración, mientras que en Europa este porcentaje se eleva al 42 por 100, y en España se sitúa en el 47 por 100. Un desempleado de larga duración pierde progresivamente capital humano (en definitiva, habilidades específicas para desempeñar un puesto de trabajo) y, por tanto, cada vez le resulta más difícil acceder a un empleo.

II. ANALISIS Y CONSIDERACIONES PARA LA DEFINICION DE UNA POLITICA.

Tres explicaciones frecuentes del problema del desempleo y que la OCDE descalifica, son las siguientes:

1. La tecnología como causa del paro.

2. Las importaciones provenientes de los países de bajos salarios.
3. La intensificación de la competencia que obliga a las empresas a mejorar su grado de eficiencia y a comprimir el empleo.

Con respecto a la primera línea argumental, cabe señalar que es precisamente en la fase de lento crecimiento de la productividad total de los factores, fundamentalmente a partir de 1973, cuando las economías europea y española comienzan a acumular desempleo. En condiciones adecuadas las mejoras de productividad se traducen en una expansión del output, no en una reducción del empleo.

En cuanto a las importaciones provenientes de los países de bajos salarios, Asia en particular, la OCDE señala que el peso de estas exportaciones representa sólo del orden de un 1,5 por 100 del gasto total en bienes y servicios de los países de la OCDE.

Finalmente, resulta también inadecuado tratar de explicar el problema del desempleo atendiendo a un exceso de competencia. Son, de hecho, las prácticas contrarias al mercado, consistentes en el mantenimiento artificial de puestos de trabajo, las que en última instancia generan un mayor desempleo al reducir la capacidad de adaptación de la economía y al reorientar recursos hacia actividades poco productivas. Se llega así a una situación en que la economía pierde capacidad para competir y en la que el aparato productivo no puede ofrecer a unos precios adecuados aquellos bienes que el mercado demanda. Se camina, en definitiva, hacia un callejón que conduce a la reducción de los niveles reales de renta.

En efecto, recurriendo a la historia para extraer enseñanzas, a fines de los sesenta la situación económica empezó a deteriorarse en las economías europeas, significando al respecto la primera crisis del petróleo de 1973 un cambio cualitativo importante. Las políticas sociales instrumentadas tuvieron su contrapartida en una reducción de la flexibilidad económica, a la vez que el sector público adquirió progresivamente un mayor protagonismo como generador de empleos. Este comportamiento de Europa contrasta con el de los Estados Unidos. En particular, en la economía americana los mercados laborales han preservado una mayor flexibilidad, a la vez que el sector público no ha adquirido tanto protagonismo como empleador. Ha sido el sector privado el agente creador de empleos netos, generalmente, altamente productivos. Es cierto que la flexibilización laboral, según señala la OCDE, comporta que determinados colectivos no cualificados perciban un reducido salario, pero este innegable coste social debe compararse con el alternativo derivado de un mercado laboral excesivamente rígido que les hubiese privado de la posibilidad de acceder a un empleo, y que también les hubiese privado del proceso de aprendizaje en el propio puesto de trabajo.

En esta tesitura, para la superación del problema del desempleo la OCDE recomienda la adopción de medidas estructurales en un contexto de estabilidad macroeconómica, caracterizada por unas finanzas públicas saneadas que no abordan el ahorro nacional y frenen el proceso inversor, por una reducida inflación que no distorsione las señales que los precios emiten y que no genere incertidumbre, y por un adecuado nivel de demanda global. No es evidente el momento más adecuado para la introducción de reformas estructurales. En períodos recesivos, la adopción de éstas tiende a dilatarse debido a que la caída del empleo, que en algunos sectores puede producirse, no queda garantizado que se compense con la creación de empleo en otros; por contra, en períodos expansivos la necesidad de cambios estructurales resulta menos evidente, si bien en tal contexto este tipo de medidas resultarían menos costosas.

El informe de la OCDE se refiere también a una serie de factores que inciden sobre la evolución del empleo:

- La tecnología: Si bien la tecnología elimina cierto tipo de empleos, crea a la vez otros. En general, destruye empleos de bajo salario y baja productividad y crea otros más productivos, mejor cualificados y más remunerados. Es indudable que el proceso comporta costes de ajuste y el papel de la política debe ser facilitar su asimilación. A través de un cambio en la estructura de las exportaciones en favor de sectores de alta tecnología, en las décadas de los setenta y ochenta Japón incrementó el empleo en el sector productos manufacturados en un 4 por 100, frente al 1,5 por 100 de aumento en los Estados Unidos. Por contra, en el mismo período de tiempo, la Unión Europea, que especializó sus exportaciones en sectores de bajo salario y baja tecnología, experimentó una caída del 20 por 100 en el correspondiente volumen de empleo.
- La flexibilización de los períodos de trabajo: La OCDE se decanta por la introducción de fórmulas menos rígidas de organización del tiempo de trabajo, proceso que debe discurrir en paralelo al desarrollo del sector servicios, y a la incorporación de nuevos colectivos al mundo laboral con distinto grado de dedicación. Esta mayor flexibilidad debe permitir a las empresas la mejor explotación de sus capacidades de producción y su adaptación a las variaciones de la demanda.
- El espíritu de empresa: El espíritu de empresa muestra signos de agotamiento en Europa. Son precisamente las empresas nuevas e innovadoras aquellas mejor capacitadas para explotar las oportunidades futuras. Los poderes públicos pueden contribuir positivamente en tal sentido eliminando reglamentaciones y controles administrativos que impiden un adecuado desarrollo, a la vez que facilitando la expansión de pequeñas y medianas empresas. Una parte sustancial de los recursos públicos se transfieren a las empresas grandes en forma de subsidios, lo que potencia un comportamiento oportunista de "búsqueda de rentas". Por contra, las pequeñas y medianas generalmente perciben poco apoyo. Con un coste presupuestario generalmente bajo, cabe mejorar el acceso de las nuevas empresas a los programas gubernamentales en áreas de investigación y desarrollo, de creación de empleo o de formación.
- Los frenos a la contratación: El informe de la OCDE se refiere a los elevados costes no salariales de la mano de obra (cotizaciones a la Seguridad Social y otras cargas sociales), a la existencia de reglamentaciones que limitan el abanico salarial y la adecuación entre oferta y demanda para determinado tipo de trabajadores poco cualificados, y a los posibles efectos adversos sobre las nuevas contrataciones derivados de la legislación relativa a la protección del empleo.

El informe llama la atención sobre la necesidad de "políticas activas del mercado de trabajo". Por políticas activas se entiende aquellas que faciliten el acceso al mercado de trabajo y al empleo, que potencien las cualificaciones necesarias y que mejoren el funcionamiento del mercado. A la vez, se insiste en la necesidad de facilitar el paso a la vida activa de los jóvenes que finalizan o abandonan la educación escolar o profesional. Se sugiere el sistema "dual" de formación por el aprendizaje vigente en Austria, Alemania y Suiza, países en los que la tasa de paro juvenil es relativamente baja, si bien se reconoce la dificultad de trasplantar el sistema a otros ámbitos culturales. Finalmente, se destacan los defectos de funcionamiento de los actuales sistemas de prestaciones sociales. El informe se refiere a lo que denomina "la trampa de la pobreza". La trampa de

la pobreza se produce cuando un perceptor de bajos salarios pierde todos o parte de los beneficios derivados de la protección social si sus ganancias salariales aumentan. La trampa de la pobreza elimina el incentivo a trabajar con mayor dedicación y a tratar de ascender en la escala salarial. Corregir este efecto desincentivo exige integrar el sistema de prestaciones sociales con el sistema fiscal.

III. PRINCIPALES ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA.

El informe de la OCDE concluye con un conjunto de nueve recomendaciones que seguidamente se recogen:

1. Implementar una política macroeconómica apropiada basada en el control inflacionista, en la sanidad de las finanzas públicas y en la reorientación del gasto público, mejorando la eficiencia asignativa de este gasto.
2. Intensificar la creación y difusión de la tecnología. Se señala que a medio y largo plazo el cambio técnico es el principal motor del crecimiento de la producción y del empleo.
3. Incrementar la flexibilidad del tiempo de trabajo, lo que debe facilitar la acomodación de oferta y demanda. Los poderes públicos deben tratar de eliminar obstáculos legales en tal sentido.
4. Creación de un clima favorable a la empresa que aliente el nacimiento de nuevas empresas por el sector privado, eliminando el trato de favor que en ocasiones reciben las empresas grandes ya instaladas.
5. Incrementar la flexibilidad de los costes salariales y de los restantes costes de la mano de obra, eliminando las restricciones que impiden que los salarios reflejen las condiciones locales del mercado laboral y los niveles de aptitud individual, en particular para los trabajadores jóvenes.
6. Reformar las disposiciones legales en favor de la seguridad del empleo, dados los efectos adversos que una legislación excesivamente rígida puede tener sobre la propia creación de empleo.
7. Mejorar las políticas laborales, potenciando las denominadas "políticas activas tendentes a fomentar la reinserción en el empleo, en detrimento de las "pasivas" orientadas a garantizar un nivel de renta.
8. Mejorar la cualificación de la mano de obra, favoreciendo los niveles educativos iniciales, el paso de la escuela a la vida activa y los programas de formación continuada.
9. Reforma de los sistemas de financiación del paro y de prestaciones conexas, con objeto de reducir los efectos desincentivo que pueden potenciar la existencia de un paro de larga duración. Se trata, en definitiva, de incentivar el paso de una situación de desempleo a otra de ocupado, haciendo la diferencia de retribución lo suficientemente atractiva.

En conjunto, como al principio se ha señalado, el informe de la OCDE no presenta soluciones mágicas puesto que éstas no existen. Aborda con racionalidad económica el problema del

desempleo desde la óptica de un mercado, el laboral, que en Europa y en España en particular, no funciona. Se trata de un mercado que no es capaz de igualar oferta y demanda. Las recomendaciones se orientan a flexibilizar el precio, a favorecer los desplazamientos de la demanda de empleo y a facilitar la adecuación entre la estructura de la demanda y la estructura de la oferta, alertando de los riesgos derivados de las políticas de creación artificial de empleo. Quizás una lección que de la negativa experiencia europea con relación al problema del desempleo puede extraerse, es la incompatibilidad de ciertas políticas sociales con el objetivo de lograr unas tasas de paro aceptables. No es que las soluciones propuestas en el informe no estén exentas de costes, sobre todo porque se trata de planteamientos que en ocasiones puede que choquen con ciertos objetivos de equidad que las sociedades europeas tienen asumidos, pero, a la postre, éstos posiblemente sean más limitados que los derivados de la alternativa seguida, que en el conjunto de la Unión Europea se ha traducido en una tasa de paro de dos dígitos. Según las OCDE, la causa a nivel individual más importante de la elevación del paro, así como de la creciente incidencia de los puestos de trabajo de reducido salario, es la distancia creciente entre las necesidades de adaptación y de innovación de las economías y su capacidad e, incluso, su disposición a adaptarse. Alrededor de esta idea básica se estructuran las cincuenta páginas de que consta el informe reseñado.