

SOLUCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES. AL DESEMPLEO

RAYMOND BARRE

DESDE el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el principio de los años setenta los países europeos han gozado, en general, de una situación de pleno empleo, incluso de sobreempleo (1). Sin embargo, después del primer *shock* del petróleo y, sobre todo, después del segundo, estos países han sufrido un incremento notable del paro. En la actualidad, el bajo nivel de empleo es un fenómeno común en toda Europa; factores coyunturales y estructurales lo explican y no parece que pueda ser absorbido rápidamente. Antes de la crisis económica mundial Europa occidental disfrutaba de una situación más favorable que los Estados Unidos y esto ya no es así. ¿Qué lecciones podemos extraer de la experiencia de los últimos diez años en Estados Unidos y en Europa occidental?

Recordaremos, en primer lugar, la evolución reciente de la población activa y del empleo. Efectuaremos, a continuación, un análisis de los factores determinantes del empleo y del paro en Estados Unidos y en los principales países europeos. Finalmente, examinaremos las políticas de empleo aplicadas en Europa occidental.

I. POBLACION ACTIVA, EMPLEO Y PARO

La población activa en Estados Unidos y en Europa

El cuadro n.º 1 resume los datos esenciales de la evolución de la población activa y del empleo en Europa y en Estados Unidos entre 1975 y 1984. Al leerlo, podemos constatar tres hechos.

Aunque la población activa no ha dejado de crecer en Europa durante el período estudiado, se muestra mucho menos dinámica que en Estados Unidos. En este país, además, las tasas de actividad son más altas que en Europa: la diferencia es apreciable por lo que respecta a las mujeres [63,4 por 100 frente a 47,8 por 100 en 1983 (2)]. Estas incrementan su tasa de actividad más rápidamente y los hombres la disminuyen más lentamente que en Europa en el período que analizamos.

Mientras que en Europa el empleo global se ha estan-

CUADRO N.º 1

POBLACION ACTIVA, EMPLEO Y PARO

	ESTADOS UNIDOS			EUROPA						
	1975-1979	1979-1982	1982-1984	1975-1979	1979-1982	1982-1984				
Evolución de la población activa (tasa de variación media anual en %)	2,8	1,6	1,0	0,6	0,6	0,9				
Evolución del empleo (tasa de va- riación media anual en %)	3,5	0,3	1,8	0,0	-0,7	-1,0				
	1970	1975	1979	1982	1984	1970	1975	1979	1982	1984
Tasa de paro (% de la población activa total)	4,8	8,3	5,7	9,5	7,4	3,3	5,0	5,6	9,2	10,8

Fuente: OCDE.

cado o ha disminuido, en Estados Unidos ha aumentado ligeramente. El periodo 1979-1982, en el que Estados Unidos ha sufrido dos recesiones, presenta sin embargo un resultado positivo para el empleo (+0,3 por 100 al año). No ocurre lo mismo en Europa (-0,7 por 100 al año). De 1982 a 1984, en Estados Unidos el empleo global aumenta a una tasa media anual del 1,8 por 100 y en los países de la OCDE disminuye a una tasa media anual de 1 por 100.

El paro ha aumentado en ambas regiones; en Europa, a partir de los años setenta, la tendencia ha sido regularmente ascendente, mientras que en Estados Unidos se han

podido observar amplias fluctuaciones. En Estados Unidos, entre 1975 y 1979, la disminución del desempleo tiene su explicación en un crecimiento del empleo más rápido que el de la población activa. En Europa, el incremento del desempleo se debe al estancamiento del empleo en un contexto de crecimiento lento de la población activa. Entre 1979 y 1982, las dos regiones se encuentran en situaciones similares: la diferencia entre la tasa de variación de la población activa y del empleo es la misma en ambas regiones (1,3 por 100, según la OCDE), el incremento de la tasa de paro es comparable (+3,8 puntos en los Estados Unidos, +3,7 puntos en Europa) y el nivel de desempleo es del

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LA TASA DE PARO (*)
(En % de la población activa total)

	1982	1983	1984	1.º semestre 1985
Estados Unidos	9,5	9,5	7,4	7,2
CEE	9,2	10,2	10,8	10,8
— Alemania	6,1	8,0	8,6	8,5
— Francia	8,1	8,3	9,7	10,1
— Reino Unido	12,3	13,1	13,2	13,5
— Italia	9,0	9,8	10,2	—
— Bélgica	12,6	13,9	14,0	14,1
— Países Bajos	11,4	13,7	14,0	13,3

(*) Tasas de paro «standard»: los datos han sido corregidos para que sean comparables en el tiempo y se ajusten a las definiciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Fuente: OCDE.

CUADRO N.º 3

EVOLUCION DEL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO
(Tasa de crecimiento en %)

	ESTADOS UNIDOS		C E E	
	Asalariados sector privado	Asalariados administración pública	Asalariados sector privado	Asalariados administración pública
1968-1973	2,5	0,7	1,2	5,2
1973-1979	2,6	1,4	0,5	4,0
1979-1981	2,4	2,2	0,7	3,6

Fuente: OCDE.

mismo orden (9,5 por 100 en Estados Unidos, 9,2 por 100 en Europa).

Entre 1982 y 1984, la evolución de estas regiones vuelve a diferenciarse. En Estados Unidos, un crecimiento del empleo más rápido que el de la población activa permite una disminución de más de dos puntos en la tasa de paro. En el mes de marzo de 1985, la tasa de desempleo se fijaba en 7,3 por 100, es decir, 3,4 puntos menos que a finales de 1982. Durante el mismo período, el empleo civil se ha incrementado en 7,5 millones de personas (en su mayoría con trabajos a tiempo completo, absorbiendo el sector servicios 2/3 de los nuevos empleos).

En Europa, por el contrario, la diferencia entre la tasa de variación de la población activa y del empleo ha aumentado (de 1,3 a 1,9 puntos). Como consecuencia, la tasa de paro se ha visto incrementada en 1,6 puntos. El empleo sólo ha empezado a recuperarse ligeramente a partir del segundo semestre de 1984, después de cuatro años de caída ininterrumpida. Esta mejora, sin embargo, sólo afecta, en lo esencial, al Reino Unido, ya que el empleo global sigue contrayéndose en Alemania y en Francia. La combinación de una población activa en crecimiento con un empleo estanco ha llevado la tasa europea de desempleo a una nueva cima del 10,8 por 100 en el segundo semestre de 1984. Durante el mismo período la disparidad de las tasas de paro se ha acentuado entre los diferentes países europeos. La situación es muy difícil en España (20,6 por 100 en 1984), en Bélgica y en Gran Bretaña. Francia e Italia ocupan una posición intermedia. La R.F.A. goza de una situación más favorable mientras que Suecia (3,1 por 100), Noruega (3 por 100) y Suiza (1,1 por 100) presentan los mejores resultados.

Así, a primera vista, las evoluciones respectivas de la población activa y del empleo en ambas regiones explican de forma directa su situación relativa frente al fenómeno del paro.

Pese a que las tasas de paro del conjunto del área de la OCDE han dejado de crecer a finales de 1984, las perspectivas siguen siendo preocupantes. Se espera un nuevo aumento en los 18 meses próximos. Por otro lado, la diferen-

cia entre la tasa de paro europea y norteamericana está aumentando: en 1985, el paro está disminuyendo en Estados Unidos y aumentando en Europa. De suerte que, aunque las perspectivas del empleo sean mejores ahora en Europa, no puede descartarse la posibilidad de nuevas pérdidas de puestos de trabajo.

A lo largo de los años ochenta, la situación presenta dos características: por un lado, en ambas regiones el paro ha alcanzado un nivel más de dos veces por encima del que prevalecía antes de la primera crisis del petróleo; por otro lado, Europa se ve más afectada que América del Norte, contrariamente a lo ocurrido en los años sesenta.

Evolución del empleo: los servicios

El reparto de los empleos creados desde 1975 presenta en ambas regiones un rasgo común: la importante contribución del sector servicios a la creación de empleo. En la industria, sin embargo, hay que destacar una diferencia: entre 1975 y 1984, la industria ha creado 4,2 millones de empleos en los Estados Unidos, y en Europa ha suprimido unos tres millones.

El sector servicios, en Estados Unidos, absorbe una proporción del empleo total mayor que en Europa: 68 por 100 frente a 51 por 100 (1984). La situación de Estados Unidos pone de manifiesto que el dinamismo del empleo en el sector terciario no se logra a costa del empleo industrial, sino al contrario.

En varios países europeos el crecimiento del empleo ha experimentado una desaceleración en el sector servicios: la evolución desfavorable de la coyuntura ha afectado a la demanda de servicios de productores y consumidores; las políticas presupuestarias restrictivas han limitado, y a menudo reducido, el número de empleados en el sector público y en determinados servicios sociales ofrecidos por el sector privado.

CUADRO N.º 4

TRABAJO A TIEMPO PARCIAL

	IMPORTANCIA DEL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL (en % del empleo total)		CONTRIBUCION RESPECTIVA DEL TRABAJO A TIEMPO COMPLETO Y DEL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN LA EVOLUCION DEL EMPLEO DE 1973 A 1981 (en millones)	
	1973	1981	Tiempo completo	Tiempo parcial
Estados Unidos	13,9	14,4	+ 10,3	+ 2,16
República Federal de Alemania	7,7	10,2	- 0,3	+ 0,69
Reino Unido	15,3	15,4	- 0,63	- 0,09
Francia	5,1	7,4	+ 0,5	+ 0,54

Fuente: OCDE.

Empleos públicos

La comparación de la evolución del empleo en los sectores público y privado es otro aspecto que merece consideración (cuadro n.º 3).

En el transcurso de los últimos veinte años, de los cuales doce son de crisis, los países europeos han experimentado un crecimiento del empleo en el sector público 4 ó 5 veces mayor que el del empleo asalariado en el sector privado. Por el contrario, en Estados Unidos, el crecimiento del empleo en el sector privado ha sido más rápido que en el sector público. El crecimiento rápido del empleo en la administración pública no ha podido, por lo tanto, remediar el profundo deterioro de la situación del empleo en los países europeos. Esta evolución puede, incluso, significar un lastre adicional de cara al futuro, ya que el empleo en el sector público supone un gravamen fijo cuya financiación recae sobre la economía e, indirectamente, sobre las empresas.

Trabajo a tiempo parcial

Se dice a menudo, en los países europeos, que el aumento del empleo a tiempo parcial es un elemento que puede contribuir al crecimiento del empleo y a la reducción del paro. El cuadro n.º 4 proporciona a este respecto elementos reveladores. Pone de relieve una nueva disparidad esencial entre Estados Unidos y los países europeos. En Estados Unidos, los empleos creados durante el período considerado han sido, en su mayoría, empleos a tiempo completo; por el contrario, en Europa, cerca del 50 por 100 de los nuevos empleos han sido a tiempo parcial. En Alemania Federal el notable crecimiento de esta modalidad de empleo ha permitido compensar la disminución, en términos absolutos, de los empleos a tiempo completo.

Por lo tanto, es dudoso que el empleo a tiempo parcial haya contribuido a reducir el paro. Es precisamente en los Estados Unidos donde a la vez su contribución ha sido me-

nor y se observa un mayor crecimiento del empleo global. En Alemania, a pesar de un incremento sustancial de esta modalidad de empleo, la tasa de paro ha aumentado tanto como en Francia, donde esta modalidad ha tenido menos dinamismo. Gran Bretaña es el país que recurre más al trabajo a tiempo parcial y, sin embargo, su tasa de paro está entre las más altas de Europa.

El trabajo a tiempo parcial no parece haber desempeñado un papel decisivo en la creación de empleo o en la evolución del paro. Esto se explica al observar que la población no demanda de forma espontánea esta modalidad de empleo; este fenómeno es frecuente en las épocas de bajo nivel de empleo en las que el trabajo a tiempo parcial se identifica con paro parcial. De acuerdo con unas encuestas realizadas en Europa, la proporción de empleados a tiempo parcial que hubieran preferido un trabajo a tiempo completo ha aumentado en los últimos diez años.

Duración de la jornada laboral

La duración de la jornada laboral está disminuyendo tanto en Europa como en Estados Unidos desde hace muchos años. Sin embargo, en el pasado más reciente esta reducción no ha sido homogénea en ambas regiones. Entre 1976 y 1982, la duración de la jornada laboral se ha reducido el 2,7 por 100 en Estados Unidos, el 8,8 por 100 en Gran Bretaña, el 3,8 por 100 en la R.F.A. y el 8,1 por 100 en Francia. Si se establece una relación entre la duración de la jornada de trabajo y el volumen de empleo creado, estará en contradicción con las teorías más difundidas en algunos círculos europeos. Estados Unidos tiene el porcentaje de reducción de la jornada laboral más bajo y el crecimiento de empleo más rápido. El análisis del caso japonés ratifica lo anterior. Desde 1975, la duración de la jornada laboral tiene tendencia a aumentar en Japón, y el incremento del empleo sigue un ritmo inferior, desde luego, al de Estados Unidos, aunque superior al que se observa en Europa. Bélgica también merece un comentario es-

CUADRO N.º 5

**TASA DE PARO DE LOS HOMBRES
ENTRE 25 Y 54 AÑOS**

(En % del total de activos entre 25 y 54 años)

PAISES	1973	1980	1983
Estados Unidos	2,5	5,0	8,0
Alemania	0,5	1,8	5,9
Italia	1,5	1,8	2,8
Francia	1,0	2,8	4,4
Reino Unido	2,2	5,0	10,9

Fuente: OCDE.

CUADRO N.º 6

**TASA DE PARO DE LOS JOVENES
MENORES DE 25 AÑOS**

(En % del total de los jóvenes menores de 25 años)

PAISES	1980	1983	1984	1985 (*)
Estados Unidos	13,3	16,4	13,3	12,5
Alemania	3,9	10,8	10,1	9,5
Francia	15,0	21,1	26,1	29,0
Reino Unido	14,1	23,2	21,8	21,5
Italia	25,2	32,0	34,1	35,5

(*) Previsiones.

Fuente: OCDE.

pecial: es, entre los países europeos, el que más ha reducido la jornada laboral y tiene, en la actualidad, la jornada más corta; sin embargo estas medidas no han saneado la grave situación de desempleo que padece.

**Características del paro en Europa
y en Estados Unidos**

Entre 1975 y 1982, las tasas de paro han sido semejantes en Europa y en Estados Unidos. Sin embargo, las características del paro han sido diferentes en las dos regiones en dos temas fundamentales: el paro de los jóvenes y la duración del paro.

El *desempleo de los jóvenes* es un fenómeno que afecta a las dos regiones en proporciones similares (ver cuadros núms. 5 y 6). Ahora bien, mientras que en Estados Unidos el cociente entre la tasa de paro de los jóvenes y

la de los adultos ha disminuido entre 1973 y 1982 (de 3,2 a 2,3), este cociente ha crecido en los países europeos de forma clara: de 2,3 a 3,7 en Francia, de 1,3 a 1,8 en Alemania y de 1,4 a 2,4 en el Reino Unido. Esta tendencia opuesta se debe a causas múltiples, pero merece la pena destacar una: cuando hay un deterioro profundo del mercado de trabajo, el paro que afecta a los hombres adultos crece más velozmente que el que afecta a mujeres y a jóvenes porque las tasas de actividad de aquéllos son menos flexibles que las de éstos. Se observa el fenómeno contrario cuando se revitaliza el mercado de trabajo. De lo anterior cabe deducir que entre 1973 y 1984 la situación del empleo se ha deteriorado más en Estados Unidos que en Europa, o, con mayor exactitud: el paro afecta proporcionalmente más, en Estados Unidos, a la mano de obra cualificada y con experiencia. Al analizar la duración del paro obtendremos resultados con un significado similar. Finalmente, cabe destacar como causas de la tendencia opuesta del paro juvenil en Estados Unidos y en Europa la rigidez de la normativa laboral en materia de estabilidad laboral y el nivel de salario mínimo exigido por ley.

La *duración del paro* es lo que más distingue la situación europea de la norteamericana. En ausencia de datos que permitan comparar directamente la duración del paro en los distintos países, nos limitaremos a comparar el porcentaje que, en cada país, representa el paro de larga duración sobre el paro total.

De la lectura del cuadro n.º 7 se desprende que el crecimiento del paro de larga duración está generalizado. Este fenómeno es especialmente preocupante, no sólo porque afecta gravemente psicológica y económicamente a quienes lo padecen, sino también porque los patronos tienen mayor recelo para contratar a quienes llevan mucho tiempo en el paro.

El paro de larga duración afecta en mayor grado a los países europeos que a los Estados Unidos. Numerosas causas explican que la duración del paro sea menor en los Estados Unidos que en Europa: un mercado de trabajo más fluido; una utilización más frecuente del despido y menos frecuente del paro parcial por parte de las empresas americanas cuando atraviesan crisis temporales; una mayor oferta de empleo en Estados Unidos; una mano de obra

CUADRO N.º 7

**% DE PARO DE LARGA DURACION
SOBRE EL PARO TOTAL**

(Más de un año parado)

PAISES	1973	1982	1983
Estados Unidos	3,3	7,7	13,3
Alemania	8,5	21,2	28,5
Reino Unido	26,9	33,3	36,2
Francia	21,6	39,8	42,6

Fuente: OCDE.

con mayor movilidad profesional y geográfica; un sistema de seguro de desempleo menos desarrollado y ventajoso para el parado que en Europa.

Hay que destacar el hecho de que el empleo es más inestable en Estados Unidos que en Europa. La tasa de paro hasta 1983 se ha aproximado en Estados Unidos a la de los países europeos, donde la duración del paro es mayor; esto se debe a la mayor inestabilidad del empleo en Estados Unidos: la probabilidad de estar parado es mucho mayor. En cambio, hay más oportunidades de encontrar empleo.

En ambas regiones, el *paro estructural* representa una proporción importante, y sin duda creciente, del paro total. Estructural en el sentido de que este paro no puede ser absorbido ni en una situación muy favorable de la coyuntura económica. Según el *Economic Report of the President* (febrero de 1983), el paro estructural —definido como el límite inferior de paro por debajo del cual tiende a aumentar la inflación— es hoy, en Estados Unidos, del orden del 6 al 7 por 100 de la población activa. En los países europeos no se dispone de estos datos, aunque seguramente las cifras arrojarían los mismos resultados. Las causas del paro estructural que son comunes a ambas regiones son las siguientes: insuficiente formación profesional de los jóvenes, dificultad de los trabajadores de edad madura para reconvertirse y, en general, disparidad entre la oferta y la demanda en el mercado laboral. En Estados Unidos, el rápido crecimiento de la población activa contribuye más que en Europa al desarrollo del paro estructural. En Europa, éste se explica en gran parte por la inflexibilidad del mercado de trabajo. A este respecto, conviene resaltar la correlación entre la indemnización por desempleo y la duración de éste (3). Lo mismo se podría decir sobre el salario mínimo. Ambos fenómenos influyen sobre el volumen de paro estructural en Europa.

Esta reflexión no tiene por objeto criticar el fundamento de los sistemas de seguro contra el desempleo ni del salario mínimo, que constituyen, en Europa, conquistas sociales irreversibles. Se pretende más bien tomar conciencia de que este tipo de normativas, que favorecen el progreso social, pueden disminuir la propensión de las empresas a contratar nuevos trabajadores, aumentar su propensión a la apelación al despido y, en consecuencia, favorecer un incremento del volumen de paro registrado. A este

respecto, el caso de Francia es ilustrativo: antes de las decisiones adoptadas en noviembre de 1982, Francia contaba con el sistema de seguro de desempleo más generoso entre los países industrializados y era, a la vez, el país con mayor proporción de parados de larga duración. Por el contrario, en Estados Unidos la escasa ayuda al desempleo explica en gran medida la baja proporción de parados de larga duración (4).

II. FACTORES DETERMINANTES DEL EMPLEO Y DEL PARO

El deterioro de la situación del empleo y el incremento del paro desde 1975 son consecuencia, tanto en Europa como en Estados Unidos, de la desaceleración del crecimiento económico. No es ésta, sin embargo, la única causa. En tanto que la evolución de los salarios y de la rentabilidad de los capitales agrava el problema del paro en Europa, esto no ocurre en Estados Unidos.

La desaceleración del crecimiento económico

El cuadro n.º 8 muestra, en Estados Unidos y en Europa, la amplitud de la desaceleración del crecimiento económico desde el principio de los años sesenta.

Desde 1975, el crecimiento del producto interior bruto ha sido, por término medio, más lento en Europa que en Estados Unidos: 2 por 100 anual frente a 2,6 por 100 anual. *Ceteris paribus*, este dato explica la evolución relativamente más lenta del empleo en Europa. En efecto, el crecimiento de la producción sigue siendo el factor relevante para explicar el crecimiento del empleo. Las sucesivas crisis que han sacudido a la economía mundial desde 1973 —alzas del precio del petróleo y de otras materias primas, desaceleración seguida de contracción de los intercambios comerciales mundiales, desórdenes monetarios internacionales— han afectado en mayor medida a Europa que a Estados Unidos. Los países europeos disponen de pocas materias primas, dependen más del comercio internacional que los Estados Unidos y están más expuestos que este país a la competencia internacional. Por añadidura,

CUADRO N.º 8

EVOLUCION DEL PIB (Tasa de crecimiento medio anual en %)

	1960-1967	1967-1973	1973-1975	1975-1983	1983-1984
CEE	4,4	5,0	0,2	2,0	2,2
Estados Unidos	4,6	3,6	- 0,8	2,6	6,8

Fuente: OCDE.

y pese al progreso alcanzado en la cooperación económica y monetaria, los países europeos no tienen las ventajas de un amplio mercado interior ni el volumen de medios financieros ni una moneda común que caracterizan al Estado-continente americano. Por todas estas razones, la economía americana está superando mejor que la economía europea las consecuencias de la crisis económica mundial.

Desde 1983, la economía americana ha experimentado una importante mejora de su coyuntura económica. Sin embargo, el crecimiento del empleo se ha desacelerado desde el primer semestre de 1984, reflejando la disminución del crecimiento de la producción y la pérdida de competitividad en el mercado internacional.

La flexibilidad del empleo en la economía americana se manifiesta en que la relación entre el crecimiento del empleo y de la producción es mucho más fuerte en Estados Unidos que en Europa. En Estados Unidos, cuando el PIB crece un 1 por 100, el empleo total crece el 0,8 por 100, mientras que en la CEE crece el 0,7 por 100 y en Francia el 0,6 por 100. Es necesario, por lo tanto, un mayor crecimiento del PIB en Europa para lograr el mismo crecimiento del empleo que en Estados Unidos.

La desaceleración del crecimiento del PIB en Europa ha ido a la par de una desaceleración aún más aguda de la inversión. La proporción que representa la inversión en el PIB (5) ha caído, entre 1974 y 1983, del 24,3 por 100 al 19,6 por 100 en Francia, del 21,6 por 100 al 20,8 por 100 en la R.F.A., del 20,6 por 100 al 16,5 por 100 en el Reino Unido y del 22,3 por 100 al 18,8 por 100 en la CEE.

La inversión ha sido en Europa, desde 1973, más alta que en Estados Unidos, pero su caída ha sido mucho más pronunciada, lo que ha originado tres graves consecuencias para el empleo: mantiene el bajo nivel de la actividad económica, hipoteca el potencial productivo del futuro y repercute negativamente en la competitividad internacional de las empresas europeas.

Este último aspecto es particularmente grave. Durante los años setenta, la competitividad de las empresas europeas se ha deteriorado. Los costes salariales han crecido con mayor rapidez en Europa, por término medio, que en los países competidores. El tipo de cambio efectivo nominal medio ha subido ligeramente en la CEE entre 1973 y 1980. La conjunción de estos dos factores ha empeorado la situación del empleo y constituye un lastre para el futuro de Europa.

Productividad y coste del trabajo

En los últimos años, Europa ha tenido un crecimiento menor que los Estados Unidos. A pesar de ello, la productividad del trabajo ha crecido más rápidamente en Europa que en Estados Unidos: 2,1 por 100 anual medio desde 1976 frente al 0,5 por 100. En Estados Unidos, el crecimiento del empleo se ha simultaneado con una disminución de la productividad: 0,6 por 100 anual desde 1973, frente a 2,1 por 100 entre 1960 y 1973.

Por el contrario, el crecimiento de la productividad es más de dos veces más rápido en la CEE. En esta área económica, desde 1973, el ritmo de crecimiento de la productividad se ha reducido a más de la mitad respecto al período 1970-1973, mientras que el incremento de la intensidad del capital (*stock* de capital por persona empleada) conservaba el mismo ritmo de crecimiento. El crecimiento europeo se realiza, por lo tanto, con menor creación de empleo que en Estados Unidos, pero con mayor inversión ahorradora de trabajo.

Este fenómeno es difícil de explicar y tiene, incuestionablemente, múltiples causas. En general, las empresas americanas no han sido tan afectadas como las europeas por la crisis mundial: no han padecido el mismo grado de presión para garantizar su subsistencia. En la actual situa-

CUADRO N.º 9

EMPLEO Y REMUNERACION DE LOS FACTORES DE PRODUCCION (Tasa de crecimiento anual media)

	1960 - 1973		1973 - 1983	
	CEE	Estados Unidos	CEE	Estados Unidos
Coste real de la mano de obra por persona	4,3	2,1	2,1	0,5
Coste real unitario de la mano de obra	0,1	0,0	0,2	0,0
Tasa de rendimiento bruto del capital	0,8	1,0	- 1,8	0,4
Remuneración relativa capital-trabajo	4,0	2,9	2,7	1,7
Stock de capital	4,0	1,1	3,9	0,1
Intensidad del capital (capital por persona empleada)	3,8	1,0	3,0	0,3
Productividad por persona	4,4	2,1	1,9	0,6
Empleo	0,2	1,9	- 0,3	1,4

Fuente: CEE.

ción, las empresas europeas tienen como única salida, si quieren evitar la quiebra y recobrar su competitividad internacional, incrementar su productividad. Para entender mejor este fenómeno, conviene estudiar detenidamente la evolución de la productividad en ambas regiones. El crecimiento sostenido de la productividad en Europa se asocia con un menor crecimiento de la producción desde 1975, lo que explica el menor crecimiento del empleo en relación a Estados Unidos.

La *evolución de los salarios* es otro factor a tomar en consideración.

El crecimiento de los salarios reales en relación al crecimiento de la productividad real ha sido mucho mayor en la CEE que en Estados Unidos. La evolución de las respectivas productividades explica en parte este fenómeno. Se puede, incluso, sostener la hipótesis siguiente: la rápida subida salarial explica, en Europa, el rápido aumento de la productividad del trabajo. El alza de los salarios reales incrementa el coste relativo del factor trabajo y activa el proceso de sustitución de trabajo por capital. El resultado es un incremento de la productividad aparente del trabajo y la tendencia a la disminución del empleo. Si se verificara esta hipótesis, el débil aumento de la productividad en Estados Unidos reflejaría no tanto una pérdida de eficacia de la economía americana como una combinación de los factores productivos más favorable a la generación de empleo.

El coste del trabajo ha aumentado con mayor rapidez en la CEE que en Estados Unidos, lo que es una desventaja adicional para la creación de empleo. Por otra parte, la evolución del gasto público muestra un mayor crecimiento de éste en Europa que en Estados Unidos, lo que tiende a agravar el problema. Los datos que figuran en el cuadro n.º 10 no proporcionan el reparto del gravamen entre las empresas y las economías domésticas aunque todo hace pensar que las empresas americanas se han visto menos afectadas por el incremento de la carga fiscal que las empresas europeas.

Por último, en Europa se observa una disminución de la rentabilidad del capital invertido, lo que ejerce efectos negativos sobre el empleo. De acuerdo con los estudios de la Comisión Europea, la tasa de rendimiento bruto del

capital fijo que fue, por término medio, de + 0,8 por 100 entre 1960 y 1973, ha descendido a - 1,8 por 100 entre 1974 y 1983. Por el contrario, la rentabilidad de las empresas norteamericanas no se ha resentido tanto de la crisis económica mundial.

En resumen, la fuerte desaceleración del crecimiento de la producción, iniciada tras la primera crisis del petróleo, ha ejercido, tanto en Europa como en Estados Unidos, efectos negativos sobre el empleo. Ahora bien, mientras que en Estados Unidos el desequilibrio del mercado de trabajo tiene su origen en un crecimiento muy rápido de la población activa y en la inestabilidad del empleo, en Europa este desequilibrio proviene de la escasa capacidad de creación de empleo y de la excesiva rigidez de los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo.

Las causas profundas del paro en Europa

Las condiciones en que se ha producido el desarrollo económico en Europa y en Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial muestran una diferencia fundamental. En Estados Unidos, el crecimiento se ha producido con un aumento lento tanto de los ingresos reales por persona como de la productividad del trabajo, y con un aumento sostenido y fuerte del empleo. En Europa, por el contrario, el crecimiento se ha producido con un rápido aumento de la productividad y de los ingresos reales por persona y con un aumento débil, en cambio, del empleo. Dos razones pueden explicar este fenómeno. Por un lado, al término de la guerra Europa debía superar un atraso tecnológico; este atraso fue superado aprovechando la necesidad de reconstruir su aparato productivo e instalando maquinaria y equipo modernos. Por otro lado, hasta mediados de los años setenta, Europa ha padecido escasez de mano de obra: esta circunstancia explica la inmigración masiva y la elección de un modelo de desarrollo basado en la sustitución intensiva de trabajo por capital. Esto no ha impedido, sin embargo, que hasta principios de los años setenta se haya producido una situación de sobreempleo crónico que ha originado una permanente presión al alza de los salarios. Estos veinticinco años han ejercido una profunda influencia en el comportamiento de empresarios y asalariados.

La rigidez de los salarios reales, cuyo nivel ya no estaba justificado tras el primer «*shock* del petróleo», que afectó a la productividad y a la relación real de intercambio, tiene buena parte de culpa en el crecimiento del paro en Europa. No sólo el nivel salarial, sino también la estructura de los salarios reales, ha constituido un obstáculo al crecimiento del empleo. El abanico salarial no responde en general a las condiciones de rentabilidad de las empresas, sea porque las subidas salariales toman como referencia las habidas en el sector público, sea porque las subidas salariales sectoriales se propagan por indicación o por mimetismo.

Las rigideces del mercado de trabajo tienen otras causas: la presión creciente de los costes no salariales (con el aumento de las cotizaciones a la seguridad social por parte de los empresarios); el rápido aumento del salario mínimo; la legislación del seguro de desempleo; la norma-

CUADRO N.º 10

GASTOS TOTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (En % del PIB)

ESTADOS UNIDOS		C E E	
1973	1983	1973	1983
30,9	33,0	38,5	46,7

Fuente: OCDE.

tiva vigente en materia de contratación y despido, de duración de jornada laboral, de organización del trabajo y de higiene y seguridad laboral. Un reciente estudio del INSEE sobre Francia ha puesto de manifiesto la existencia de «efectos umbral» ligados a obligaciones financieras y sociales a las que deben hacer frente las empresas y establecimientos que superan la cifra de 10 y de 50 empleados. Según las estimaciones realizadas, la eliminación de estos techos podría permitir la creación de 15.000 a 50.000 nuevos empleos (6). Incluso si no se atribuye al «efecto umbral» la importancia que le dan los empresarios, el dato arriba reseñado no es nada desdeñable.

En la actualidad, Europa debe hacer frente a una situación nueva: la abundancia de mano de obra. Si la combinación de los factores de producción no se modifica en un sentido que favorezca el empleo, Europa seguirá enfrentada a serias dificultades. Esta modificación supone profundos cambios en el comportamiento de los empresarios respecto a la contratación laboral y de los asalariados en las negociaciones y convenios colectivos y en su actitud respecto a los despidos y a la movilidad del trabajo.

III. EL EMPLEO Y LA POLÍTICA ECONOMICA EN EUROPA

El análisis hasta aquí realizado pone de manifiesto que la reducción del paro en los países europeos depende fundamentalmente de la mejora del nivel de actividad económica y del regreso a una senda de crecimiento sostenido. Ahora bien, ¿es posible estimular la actividad económica en Europa y lograr ese crecimiento generador de empleo que tanto los economistas como las personalidades políticas preconizan reiteradamente?

Dificultades para la aplicación de una política económica expansiva

La aplicación de una política expansiva, tanto en los países europeos considerados individualmente como en la CEE tomada en su conjunto (recordando de pasada los efectos negativos que tal política puede tener sobre la tasa de inflación y sobre la balanza de pagos), se enfrenta, en las actuales circunstancias, a dos dificultades fundamentales:

Los países europeos deben hacer frente a déficit presupuestarios muy elevados, que son el resultado de un aumento continuo de la participación del gasto público en el PIB (49 por 100 del PIB en 1981 y 51 por 100 en 1983) y de la disminución de los ingresos fiscales, que es consecuencia, a su vez, de la recesión. Por otro lado, la carga creciente que representan los intereses de la deuda pública (+0,8 por 100 del PIB entre 1981 y 1983 para el conjunto de la CEE; más del doble de esta cifra en Bélgica, Dinamarca, Irlanda e Italia) ha obligado a los gobiernos, deseados de estabilizar el déficit presupuestario global, a aumentar los impuestos y a reducir los gastos públicos no financieros.

Por lo tanto, los países con una baja tasa de inflación no pueden utilizar el margen de maniobra de que disponen. En la R.F.A. el gobierno ha emprendido una serie de actuaciones que han permitido limitar al 2 por 100 el crecimiento de los gastos del Estado Federal y que han reducido las necesidades de financiación del conjunto de las administraciones públicas de un 3,25 por 100 del PIB en 1983 al 2,5 por 100 en 1984. El saneamiento de la Hacienda Pública alemana se ha obtenido, básicamente, reduciendo los gastos de personal y las transferencias.

La estrategia de saneamiento de la Hacienda Pública por la que han optado la mayoría de los países europeos tiene como objetivo traspasar al sector privado el manejo de mayores recursos económicos. Por ende, la reducción de los déficit públicos puede posibilitar una disminución de la presión fiscal y una política de inversiones públicas más dinámicas. Por último, un mayor control de la Hacienda Pública permitirá al Banco central relajar la política monetaria y rebajar los tipos de interés. Estas posibles actuaciones se encuentran, sin embargo, limitadas por la situación monetaria y financiera internacionales.

El aumento de los tipos de interés, y su mantenimiento a un nivel alto, ha sido impuesto a las economías europeas por los altos tipos de interés existentes en Estados Unidos y por el alza del dólar, que es, en buena medida, una consecuencia de dichos altos tipos. De esta forma, las autoridades monetarias europeas han tratado de limitar tanto la depreciación de sus monedas como la salida de capital hacia los Estados Unidos.

El aumento del precio del dinero ha deteriorado las perspectivas de inversión. Esta alza ha repercutido, por otra parte, en un importante aumento del tipo de interés real medio de los títulos de la deuda pública. Aunque los tipos de interés *nominales* han bajado en varios países de la CEE (disminución del 14,3 al 10,5 por 100 entre enero de 1982 y septiembre de 1983 para los tipos de interés a corto plazo; disminución de 2,5 puntos, por término medio, del rendimiento de los títulos a largo plazo, en la CEE), los tipos de interés *reales* siguen siendo altos.

Es necesario tener también en cuenta el efecto *indirecto* que ejerce el aumento de los tipos de interés americanos sobre la CEE: en efecto, los países en desarrollo, que se han visto obligados a aplicar políticas restrictivas para hacer frente a su endeudamiento externo, han reducido sus importaciones procedentes de los países europeos. Se admite comúnmente que una disminución de 2 puntos de los intercambios internacionales da lugar a una disminución en la CEE, al año siguiente, del 0,5 por 100 del PIB; este descenso se aproxima al 1 por 100 si la tendencia a la baja del comercio internacional persiste.

Aunque el elevado tipo de cambio del dólar es ventajoso para las exportaciones de la CEE, tiene también dos efectos negativos: en primer lugar, aumenta el precio de los productos importados y, por lo tanto, los costes de producción; en segundo lugar, la salida de capitales, atraídos por la rentabilidad del mercado americano, disminuye los recursos financieros disponibles en las economías europeas.

La condición indispensable para hacer posible una recuperación y un crecimiento sostenido de la actividad económica en el mundo radica en una mayor convergencia

CUADRO N.º 11

COSTES UNITARIOS DE LA MANO DE OBRA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(Tasas de variación)

PAISES	M E D I A		EN RELACION AL AÑO ANTERIOR		
	1962 a 1972	1972 a 1982	1983	1984	1985
Estados Unidos	1,8	7,4	- 0,8	0	3 1/4
Japón	3,2	4,1	- 2,2	- 4	3/4
Alemania	3,6	5,2	- 1,0	1/4	1
Francia	2,6	11,0	7,4	2 1/4	3 3/4
Reino Unido	4,3	14,9	1,9	5 1/4	5 1/4
Italia	5,5	16,1	15,9	7 3/4	5 1/2
Canadá	2,0	10,3	0,5	- 3/4	1 1/2
TOTAL	2,7	8,1	0,8	1/4	2 3/4

Fuentes: Hasta 1982, datos del U.S. Bureau of Labor Statistics. Previsiones y estimaciones de la OCDE.

de las políticas económicas de los países industrializados. Requiere el saneamiento de las haciendas públicas de todos los países occidentales y, en particular, del más importante de ellos: los Estados Unidos.

Dadas las limitaciones de las políticas macroeconómicas, cabría preguntarse si las dificultades actuales pueden ser paliadas, en parte, mediante el recurso al proteccionismo. Hasta ahora, en Europa, no ha habido movimientos de rechazo profundo al librecambio ni en el plano político, ni en el sindical. Todos los gobiernos europeos son conscientes de los graves riesgos que conllevaría para sus países, renunciar al librecambio. Sin embargo, tanto en Estados Unidos como en Europa, la tentación proteccionista es fuerte para algunos que, so pretexto de facilitar este período transitorio y de evitar graves dificultades sociales, proponen medidas y políticas que atentan contra la libertad de los intercambios.

La clarividencia de los gobiernos de los países occidentales ha alejado, hasta ahora, la amenaza del proteccionismo. A este respecto, la actitud de los Estados Unidos ha sido decisiva. Si, ante las presiones de todo tipo que se ejercen en este país, el gobierno norteamericano adoptara una actitud menos favorable al librecambio, desencadenaría violentas reacciones en los países europeos que obligarían a sus gobiernos a adoptar medidas de represalia, y les impediría hacer frente a las demandas proteccionistas generalizadas.

Una política de empleo activa

En los países europeos, la política macroeconómica se complementa con una política de empleo activa, destinada a corregir los factores estructurales del paro.

La mayor parte de los países de la CEE han realizado grandes esfuerzos para moderar el crecimiento de los cos-

tes salariales, con el fin de restablecer la competitividad de sus economías en los mercados internacionales y de mejorar la situación financiera de sus empresas (ver cuadro n.º 11): en Italia, Bélgica y Holanda se ha puesto en tela de juicio la indicación de los salarios; en Alemania, Holanda y Reino Unido se han establecido convenios para los funcionarios públicos; en Francia se ha adoptado una política de rentas.

Los gobiernos europeos intentan, por métodos diversos, establecer una más estricta disciplina en materia de costes salariales, tanto nominales como reales. El crecimiento medio de los costes salariales nominales ha caído, de acuerdo con las estimaciones, de un 11,5 por 100 en 1981 a un 7,2 por 100 en 1983.

Para mejorar las condiciones de la oferta de trabajo, los países europeos han puesto en marcha programas de formación profesional destinados a proporcionar a quienes buscan un empleo una mejor cualificación y a facilitar su adaptación al progreso tecnológico: programas de escolarización obligatoria para los jóvenes; programas formativos específicos para los jóvenes entre 18 y 25 años que buscan su primer empleo; programas de formación profesional concebidos especialmente para los parados de larga duración.

Como consecuencia de las dificultades que se han presentado para el reciclaje de los parados de larga duración, de edad superior a 54 años, se han establecido sistemas de jubilación anticipada; éstos evitan el despido de los trabajadores de mayor edad que tienen dificultades para encontrar un nuevo empleo y dejan disponibles empleos para los trabajadores más jóvenes. Estos sistemas son muy costosos y constituyen una carga creciente en los presupuestos generales del Estado. Por ello, son de alcance limitado. Su principal inconveniente consiste en incrementar la relación entre población jubilada y población activa, teniendo en cuenta que, a partir de 1986, la población activa en edad

comprendida entre los 15 y los 64 años dejará de crecer, mientras que la población jubilada crecerá.

El reparto del trabajo

Las organizaciones sindicales y algunos partidos políticos de los países de la CEE se han mostrado favorables a la *reducción de la jornada laboral* como medio para luchar contra el paro.

Se podría recurrir al trabajo a tiempo parcial para incrementar la oferta de trabajo, en particular en el caso de las mujeres. Sin embargo, es difícil estimar qué efecto tendría sobre la creación *neto* de empleo.

El «reparto del trabajo» es la reivindicación más a menudo formulada. Este reparto del tiempo laboral se realizaría reduciendo la semana o el año laboral, lo que permitiría contratar a nuevos trabajadores.

Este tipo de medidas sólo pueden contribuir al crecimiento del empleo si no conllevan un aumento de los costes de producción de las empresas. Para ello, deben reunir ciertas condiciones: 1) no deben aplicarse uniformemente a todas las empresas, sino tener en cuenta las distintas situaciones, 2) cualquier reparto del trabajo debe ir acompañado de un «reparto de la renta», 3) la reducción del tiempo laboral debe estar acompañada de medidas que permitan una mejor utilización del capital productivo en el caso de que haya limitaciones legales o contractuales a esta utilización, 4) la reducción del tiempo laboral debe tener en cuenta que determinadas industrias, cuya actividad es estacional o depende en gran parte de pedidos del extranjero, requieren de gran flexibilidad.

La reducción del tiempo laboral debe llevarse a cabo con grandes precauciones, dada la disminución de la competitividad de las empresas europeas en relación a las americanas y japonesas.

Sin embargo, no basta con poner en práctica las medidas que acabamos de analizar para reducir el componente estructural del paro. Las políticas gubernamentales deben tener como objetivo aumentar la movilidad de la mano de obra y eliminar aquellas rigideces que dificultan la contratación por parte de las empresas.

Flexibilidad en el empleo

La prosperidad de los últimos 25 años en las economías europeas ha permitido a los sindicatos lograr convenios cada vez más favorables en materia laboral, de duración del trabajo y de seguridad en el empleo. La excesiva protección —apoyada con fuerza por los sindicatos— ha terminado por debilitar el grado de protección que los trabajadores tenían derecho a exigir. Las modificaciones que proponemos a continuación, en relación al mercado de trabajo y a las condiciones laborales, postulan una mayor flexibilización del empleo:

- Llevar la discusión sobre el tiempo de trabajo a un espacio temporal anual con preferencia sobre un espacio temporal semanal.

- Limitar los efectos que sobre la contratación tienen las obligaciones asociadas al número de trabajadores empleados en las pequeñas y medianas empresas.
- Recurrir a los contratos temporales.
- Desvincular los salarios para desvincularlos del comportamiento de los precios y poderlos relacionar, en cambio, con la productividad laboral.
- Flexibilizar la normativa referente al despido (plazos y costes).

La preocupación por una mayor flexibilización del empleo expresa el deseo de evitar normativas de carácter legal o contractual que tienen un ámbito de aplicación general que no toma en cuenta la heterogeneidad ni las diversas situaciones en que se encuentran las empresas. No se trata de derogar la protección social lograda por los trabajadores en las últimas décadas, sino de adaptar las disposiciones existentes mediante acuerdos entre empresarios y trabajadores ya sea a nivel sectorial o de empresa. Se trataría, igualmente, de incluir cláusulas derogatorias y de revisión de los convenios colectivos a nivel nacional o sectorial que tengan en cuenta la evolución de las condiciones económicas generales. La flexibilidad en el empleo no es una amenaza para éste; es una condición necesaria para que la economía nacional y las empresas sean competitivas. Es, por lo tanto, una condición necesaria para el empleo.

Porvenir del empleo en las democracias europeas

La política de empleo en las economías europeas debe contribuir a la realización del ajuste coyuntural y al avance en el proceso de adaptación estructural.

Esto lleva tiempo. La opinión pública, mantenida demasiado tiempo en la creencia de una pronta resolución de la crisis, empieza a comprender y a aceptar la necesidad de hacer sacrificios para salir de la crisis. Por eso las *tensiones políticas* derivadas del crecimiento rápido del paro han empezado a atenuarse en Europa. El paro, evidentemente, es causa de grandes preocupaciones y de situaciones dolorosas en poblaciones acostumbradas durante mucho tiempo a una situación de pleno empleo e, incluso, de sobreempleo; sin embargo, el paro se ha sobrellevado con paciencia y resignación gracias a los mecanismos de solidaridad existentes.

En Francia, la experiencia socialista ha servido para tomar conciencia de las obligaciones que hay que aceptar y de los errores que hay que evitar al abordar el problema del paro. Cabe preguntarse si la victoria socialista de 1981 se ha debido al crecimiento del paro o si fue el resultado de causas fundamentalmente políticas. En cualquier caso, el fracaso de la política económica expansiva inicial de los socialistas, el déficit exterior, las sucesivas devaluaciones del franco, la recesión económica derivada de la política de rigor, la aceptación gubernamental de despidos masivos en las empresas, en particular en las empresas nacionalizadas, han hecho tomar conciencia a la opinión pública francesa, y también a la de otros países gobernados por los socialistas (España e Italia en particular), de la profundidad de la crisis económica. En otros países, como Gran

Bretaña y la R.F.A., la victoria electoral de los partidos conservadores y liberales muestra con claridad que la opinión pública ya no cree en las «recetas mágicas» que le fueron propuestas para reducir el paro.

Europa occidental deberá, en el futuro, acostumbrarse a aceptar tasas de paro más altas que las que ha tenido durante más de veinte años. El nivel de paro, en el futuro inmediato, dependerá más de la capacidad de adaptación de las estructuras productivas a las nuevas condiciones de la competencia internacional, del aumento de la flexibilidad del mercado de trabajo y de las condiciones laborales y, sobre todo, del esfuerzo individual y colectivo para aumentar la competitividad de la economía, que de la aplicación, a toda costa, de una política económica expansiva.

NOTAS

(1) Una primera versión de este estudio ha sido publicada, con el título *National versus International Solutions for Unemployment*, en un libro dirigido por A. J. Pierre, editado por el *Council on Foreign Relations* de Nueva York, en 1984, y titulado: *Unemployment and Growth in the Western Economics*. La versión francesa, con la autorización de A. J. Pierre y del «Council», se publicó en el otoño de 1985 en la revista *Commentaire*, de donde procede esta traducción al castellano. En la versión en inglés, el estudio abarcaba el período 1975-1982 y, con motivo de su publicación en francés, ha sido actualizado.

(2) En el Reino Unido: 59,1 por 100; en Francia, 55,8 por 100; en Alemania, 49,6 por 100; en Italia, 40,2 por 100; en los Países Bajos, 34,3 por 100.

(3) En determinadas condiciones, la coexistencia de altos tipos impositivos y de elevados subsidios de desempleo puede incrementar el paro al permitir, por un lado, un tiempo más largo de búsqueda de trabajo y al aumentar, por otro lado, el salario a partir del cual el parado está dispuesto a trabajar.

(4) En el Estado de Michigan, por ejemplo, el subsidio de desempleo cubre solamente las primeras 39 semanas de paro.

(5) Formación bruta de capital fijo en porcentaje del PIB.

(6) G. LANG y CL. THELOT, «Taille des établissements et effets de seuil», *Economie et statistique*, n.º 173, enero 1985.