

## Empleo, crecimiento y política económica (\*)

El nivel de paro en España, que constituye el 22,7 % de la población activa según la EPA (el 15,8 % registrado en las oficinas del INEM), es con diferencia el más alto de los países de la Unión Europea (UE), cuya media es del 10,9 %. Para evaluar la magnitud de estas cifras se ha de constatar además que los niveles de desempleo en los países de la UE están lejos de los socialmente aceptados como normales, y son considerablemente más altos que los de Estados Unidos (alrededor de 5 puntos porcentuales) u otros países de la OCDE (alrededor de 3,5 puntos porcentuales en media). Así, tomando las cifras de la EPA, el nivel de desempleo en España es dos veces superior al de la media de los países de la UE, y tres veces superior al de la media de los países de la OCDE. Conviene también observar que en España la «tasa de participación» (el porcentaje de población activa sobre el total de población en edad de trabajar) es considerablemente inferior a las de estos países (6 puntos por debajo de la media de la UE). Estos datos revelan la verdadera magnitud del nivel de desempleo en España, y ponen de manifiesto que, sin ninguna duda, el paro es el problema fundamental de la economía española.

El aumento de los niveles de desempleo experimentado las últimas dos décadas en España y en los países de la UE no es producto del ciclo económico, sino que obedece a razones estructurales. Las causas de este aumento generalizado del desempleo estructural no son bien conocidas: las reducciones en las tasas de crecimiento observadas a partir de las sucesivas crisis del petróleo son sin duda un factor de primera magnitud. Además, el rápido progreso tecnológico experimentado en este período genera un proceso de destrucción y creación de empleos que lleva asociado un mayor nivel de paro, aunque sólo sea debido a que más trabajadores están en un período de recapacitación o de transición entre empleos. Sin embargo, el progreso tecnológico no tiene un efecto uniforme sobre los distintos sectores de la economía, y por tanto su efecto neto sobre el empleo es ambiguo; por otra parte, la evidencia empírica no es concluyente, aunque para el caso de la economía española los datos indican que este proceso parece tener un efecto acentuadamente destructivo. Otro factor que se sugiere que puede haber contribuido al aumento del desempleo estructural es la apertura al comercio internacional, que podría haber desplazado empleos (fundamentalmente trabajo no cualificado) desde Europa a países menos desarrollados, con salarios más bajos. La evidencia

Antoni Espasa  
Diego Moreno  
*Universidad Carlos III de Madrid*

empírica tiende a rechazar las implicaciones de esta hipótesis; además, la magnitud de este efecto sería menor dado el escaso volumen de las exportaciones de productos industriales desde países recientemente desarrollados a los países de la OCDE. Aun cuando todos estos factores afectan igualmente a los países de la UE y a EE UU o a los restantes países de la OCDE, sus efectos sobre los niveles de empleo de los países de la UE han sido particularmente perniciosos y persistentes, creando un diferencial en los niveles de desempleo que ha de tener su origen en características específicas de los países de la UE.

Una serie de características comunes a las economías de los países de la UE explican la persistencia de las perturbaciones generadas por las sucesivas crisis del petróleo: la existencia de unos impuestos altos (que en algunos casos gravan directamente al empleo) necesarios para financiar los costes de un «estado del bienestar» generoso, el establecimiento de amplios subsidios al desempleo y de salarios mínimos altos, y la «rigidez» de las relaciones laborales que caracteriza a los mercados de trabajo europeos, destacan como elementos más importantes. En España, un cúmulo de factores han contribuido a ampliar los efectos de estas crisis sobre el nivel de desempleo estructural: desde la existencia de una estructura productiva obsoleta, fruto del aislamiento político y económico del pasado e inadecuada para afrontar la competencia de las economías europeas, la incapacidad de las autoridades políticas para tomar medidas correctoras durante la transición a la democracia, o las desfavorables condiciones en que se produjo la incorporación a la UE, hasta factores meramente demográficos y sociológicos.

A continuación se presentan los datos más recientes de empleo y producción para la economía española, y se discuten los efectos del progreso tecnológico sobre el empleo, en los distintos sectores; se comentan también los efectos del último ciclo económico sobre el empleo y se presentan predicciones sobre el crecimiento de la producción y del empleo. En la siguiente sección se describe la evolución de la población activa y el empleo durante el último ciclo económico. Las dos últimas secciones se dedican a discutir los efectos sobre el empleo de la adopción de algunas de las medidas propuestas de «flexibilización» del mercado de trabajo y de regulación del subsidio de desempleo, así como de medidas de política económica destinada al fomento del empleo.

#### I. Progreso técnico, producción y el empleo en el ciclo actual de la economía española

La economía española se viene caracterizando por crecer destruyendo empleo. Este es un aspecto que se documenta y se discute en Boldrin et al. (1995). Como datos representativos de este hecho basta señalar, a partir de la referencia citada, «que el uso del trabajo en la economía española ha pasado de representar el 159 % del capital en 1980 a representar el 51 % en 1989», y que «la producción española incorporaba en 1980 un 39 % de trabajo mientras que sólo incorpora el 33 % en 1989». Esta característica de la economía española se mantiene, aunque suavizada, en la reciente crisis económica y subsiguiente recuperación. En el cuadro 1 se recogen los aspectos más significativos registrados en el PIB y en el empleo durante el período mencionado. Así, en cuanto al PIB (véase también el gráfico 1), la crisis empieza en el segundo trimestre de 1992 —en lo sucesivo, los trimestres se representarán indicando su orden natural entre paréntesis, en numeración romana, tras el año a que corresponden; 1992 (II) en este caso— cuando dicha magnitud empieza a decrecer, y la recuperación se inicia en 1994 (II), cuando el PIB alcanza en pesetas constantes el nivel anterior a la crisis. En resumen, de acuerdo con la evolución del PIB, la crisis económica tiene una duración de dos años —1992 (II)-1994 (I), ambos inclusive— con cinco trimestres sucesivos de caída de nivel y con tres trimestres subsiguientes para lograr alcanzar el nivel anterior. La pérdida acumulada de PIB durante esos dos años ha sido del 8,7 % respecto al nivel de 1992 (I).

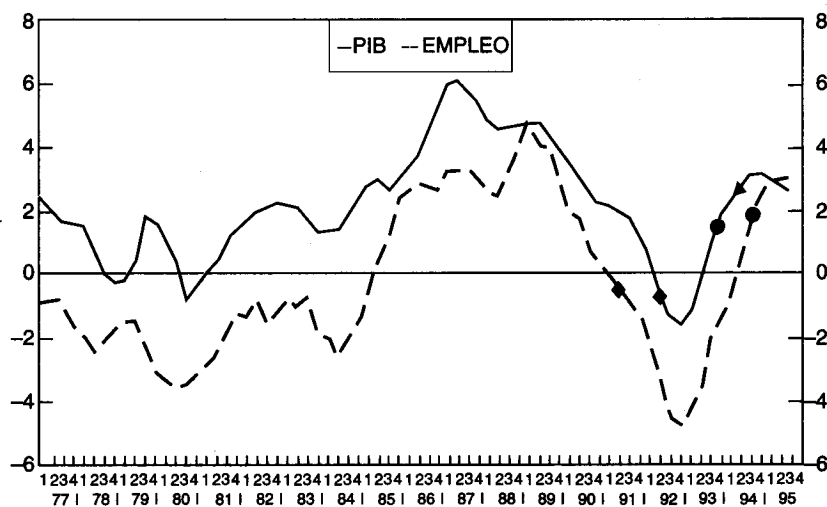
En el empleo, la crisis ha sido más larga y más negativa. El análisis que sigue se basa en una estimación de la tendencia del empleo para evitar confusiones con las oscilaciones estacionales en los datos originales. El crecimiento tendencial o subyacente del empleo se recoge en el gráfico 2. Así, el empleo empezó a caer en 1991 (II), y hasta 1994 (III) no volvió a crecer de nuevo. En ese período se destruyeron aproximadamente un millón de puestos de trabajo y en la recuperación posterior, hasta 1995 (III), se han creado algo menos de la mitad de los puestos de trabajo destruidos anteriormente. Es decir, tras siete trimestres de crecimiento del PIB se ha recuperado la mitad del empleo destruido por la crisis económica. Esta faceta de la economía española indica que los aumentos en la productividad económica no se deben tanto a la expansión de los sectores nuevos y más productivos, como a la reducción de mano de obra en los sectores tradicionales. Los avances de produc-

**CUADRO 1  
CARACTERÍSTICAS DEL CICLO ECONOMICO ACTUAL**

(Datos hasta el tercer trimestre de 1995)

Características	Producto Interior Bruto (PIB)	Empleo
Comienzo de la crisis	Empieza a decrecer en el 2.º trimestre de 1992. [El PIB en pesetas constantes de 1986 alcanzó en el trimestre anterior el valor de 10.086 m. m. de ptas. (11.705 m. m. de ptas. corrientes).]	Empieza a decrecer en el 2.º trimestre de 1991. (El nivel tendencial del empleo en el trimestre anterior era de 12.635.000 personas.)
Comienzo de la recuperación	Empezó a crecer de nuevo en el 3.º trimestre de 1993.	Empezó a crecer de nuevo en el 3.º trimestre de 1994.
Alcance del nivel anterior a la crisis	El 2.º trimestre de 1994 con un PIB de 10.103 m. m. de ptas. (16.039 m. m. de ptas. corrientes).	No se ha alcanzado todavía. El empleo observado en el 3.º trimestre de 1995 es de 12.137.270 personas.
Magnitud de la crisis	La pérdida acumulada del PIB entre 1992 (II) y 1994 (I), ambos inclusive, ha sido del 8,7 % respecto al nivel de 1992 (I).	Se destruyen casi un millón de puestos de trabajo; aproximadamente el 7,5 % del nivel tendencial de empleo en 1991 (I). En 1995 (III) falta por recuperar sobre medio millón de los puestos de trabajo destruidos.
Diferencia sobre el crecimiento máximo en el ciclo anterior	No se han recuperado —ni se prevé que se recuperen en un futuro próximo— las tasas de crecimiento más altas del ciclo anterior, superiores al 5 % en 1987 y 1988.	No se han recuperado las tasas de crecimiento superiores al 4 % de principios de 1989.

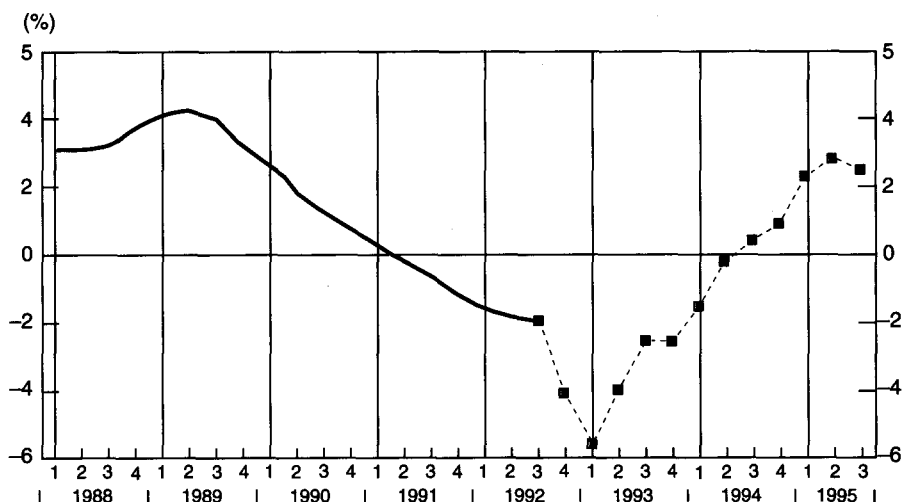
**GRAFICO 1  
PRODUCTO INTERIOR BRUTO Y EMPLEO TOTAL**  
(Tasas interanuales centradas T1,4) (\*)



(\*) Estas tasas se han generado prediciendo el PIB y el empleo hasta 1995(IV).

Fuente: INE y elaboración propia.

GRAFICO 2  
**OCUPADOS TOTALES**  
 (Crecimiento subyacente)



Fuente: INE y elaboración propia.

tividad en estos últimos no llegan a reflejarse en aumentos importantes de cuotas de mercado que les llevan a demandar mayor mano de obra. Falta, pues, un dinamismo productivo básico en la economía española que favorezca el trasvase de recursos humanos y de capital de unos sectores menos rentables a otros con mayor potencial expansivo, al tiempo que los sectores productivos tradicionales no logran ser suficientemente agresivos para aumentar adecuadamente sus cuotas de mercado, dadas las ganancias de productividad generadas por la reducción importante de mano de obra que se ha llevado a cabo en ellos.

El cuadro 2 recoge los porcentajes de los distintos sectores productivos dentro del valor añadido bruto (VAB) total de la economía en el año 1991 (media anual), anterior a la crisis, y en 1995. Estas cifras se basan en las predicciones suministradas en Espasa y Martínez (1996) para el último trimestre de 1995. Se dan también los porcentajes sectoriales sobre el empleo total, utilizando las predicciones de 1995 que se comentan más adelante. Finalmente, a partir de los datos del VAB y empleo se obtienen las ganancias de productividad realizadas en el período considerado. Del cuadro 2 se desprende que la ganancia de VAB por persona ocupada (productividad aparente) entre 1991 y 1995 ha sido del 9,4 %. Esta ganancia se ha obtenido con la destrucción de algo más de medio millón de puestos

de trabajo —el 4,2 % del nivel de empleo en 1991— derivándose de todo ello un crecimiento del PIB en 1995 del 4,8 % sobre el nivel de 1991. Estas cifras indican que en la economía española los aumentos de productividad tienen posteriormente poco efecto multiplicador sobre el crecimiento económico, siendo ésta una de las principales características del problema del empleo en España.

Los resultados para el total de los sectores económicos encierran realidades sectoriales muy diferentes. Así, la enorme destrucción de empleo en el sector agrario (23,6 %) sólo ha inducido un mínimo de crecimiento de la productividad en un 2,7 %, con lo que el VAB del sector ha caído al 16,9 %. Algo parecido ocurre en la construcción, en donde destruyendo un 11,7 % de empleo sólo se ha logrado un aumento de productividad del 9,7 %. La destrucción de empleo en la industria ha sido del 13,4 %, obteniendo una ganancia de productividad del 22,6 %, que ha dado margen para un crecimiento del VAB del 6,2 %. Finalmente, el sector de servicios es el único que creando empleo —3,7 %— ha aumentado su productividad en un 3,5 %. Es decir, de todos los sectores, sólo el industrial y el de servicios han conseguido en 1995 niveles de VAB superiores a los de 1991, y solamente el sector de servicios ha crecido creando empleo. De hecho, la evolución del empleo sectorial desde el inicio del último ciclo económico hasta

CUADRO 2  
DEGLOSE SECTORIAL DE LA PRODUCCION, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD (a)

Sector	Valor Añadido Bruto (VAB)		Empleo		Productividad	
	(1) Nivel en pesetas constantes de 1986 (miles de millones) (b)	(2) % sobre todos los sectores	(3) Ocupados (en miles de personas) (b)	(4) % sobre todos los sectores	(5) VAB por persona ocupada (5) = (1)/(3)	(6) Variación porcentual en la productividad del sector entre 1991 y 1995
Agrario						
1991	1.979,6	5,3	1.345,1	10,7	1,472	
1995	1.645,5 (-16,9)	4,2	1.088 (-23,6)	9,0	1,512	2,7
Industrial						
1991	11.022	29,4	2.890,1	22,9	3,814	
1995	11.700,3 (6,2)	29,8	2.502 (-13,4)	20,7	4,676	22,6
Construcción						
1991	3.238,8	8,7	1.273,5	10,1	2,543	
1995	3.137,9 (-3,1)	8,0	1.125 (-11,7)	9,3	2,789	9,7
Servicios						
1991	21.208	56,6	7.100,7	56,3	2,987	
1995	22.759 (7,3)	58,0	7.362 (3,7)	61,0	3,091	3,5
Total						
1991	37.448,4	100	12.609,4	100	2,970	
1995	39.242,7 (4,8)	100	12.077 (-4,2)	100	3,249	9,4

(a) Los datos para 1995 son predicciones.

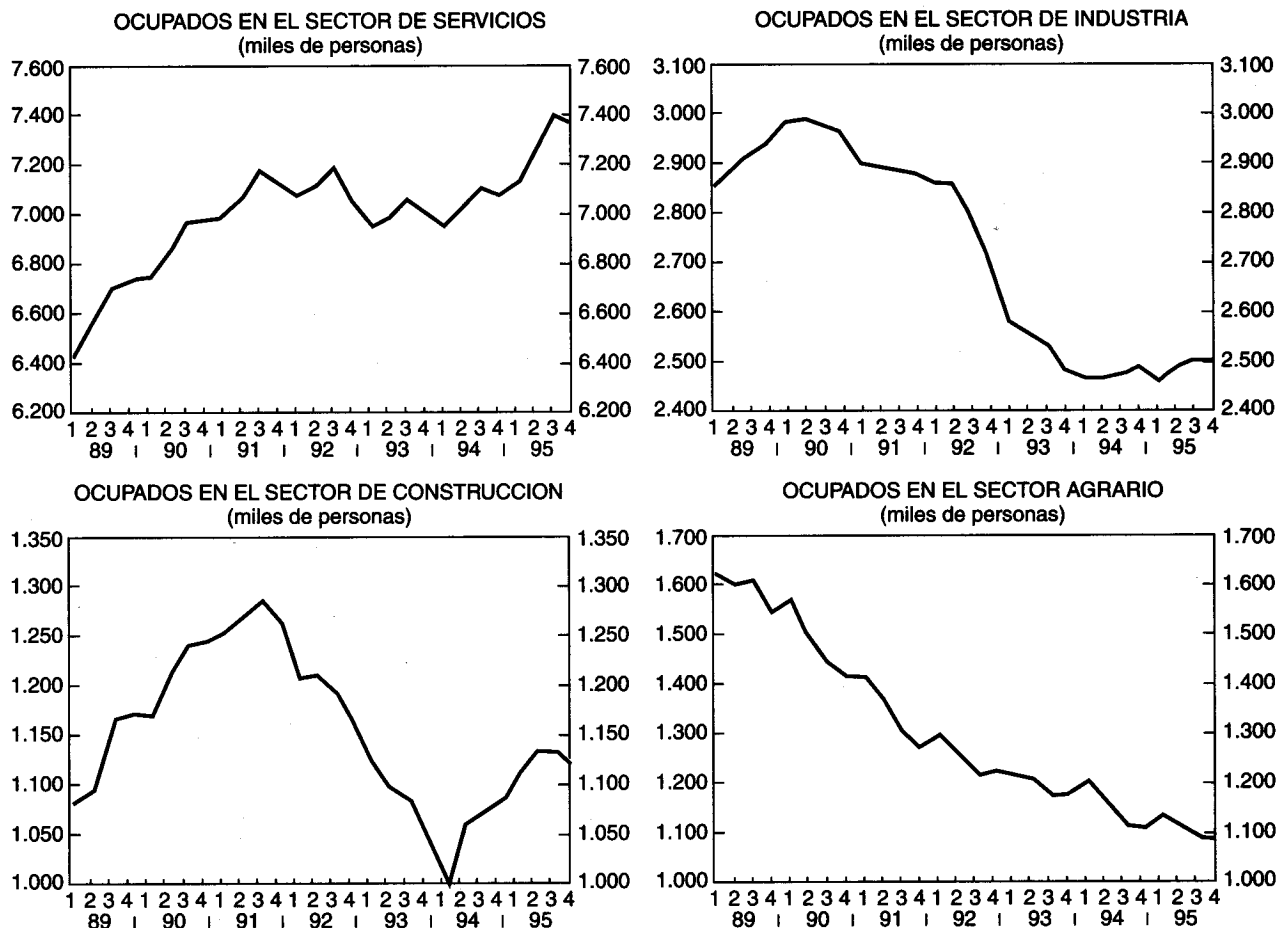
(b) Entre paréntesis, en la fila correspondiente a 1995 se recoge la tasa de variación en ese año sobre el correspondiente nivel de 1991.

el final de 1995 revela que únicamente el sector servicios ha recuperado el nivel de empleo inicial, mientras que los sectores agrario, industrial y de la construcción todavía no han recuperado los niveles de empleo existentes en 1991. El sector agrario se encuentra inmerso desde hace bastantes años (gráfico 3) en un proceso continuo de reducción de empleo y los datos para 1995 están además influidos por las malas cosechas agrícolas; por otra parte, en el sector de la construcción se puede hablar todavía de una falta de demanda, pero claramente en el sector industrial, en el que se ha producido una reducción de casi 390.000 empleos, no ha generado suficiente dinamismo para que, aprovechando la recuperación del comercio mundial desde 1993 y la secuencia de devaluaciones de la peseta, se logaran aumentos importantes en las cuotas de mercado que consolidaran unas expectativas de mayor producción que, a su vez, generaran una mayor demanda de trabajo. Así, el empleo en la industria se viene manteniendo bastante estable alrededor de 2.500.000 personas desde finales de 1993. Al mismo tiempo, los precios en la industria tuvieron un crecimiento anual medio del 4,3 % en 1994 y del 6,8 % durante los tres primeros trimestres de 1995. Crecimientos similares se

han dado en los precios de las exportaciones —índice de valor unitario— que han llegado a ser del 9,6 % en los tres primeros trimestres de 1995 en las exportaciones de bienes intermedios. Esta evolución de los precios se ha traducido en incrementos importantes del excedente de explotación de las empresas, según los datos de la Central de Balances del Banco de España. Estos datos indican una cierta incapacidad del sector productivo español para alcanzar y consolidar mayores cuotas de mercado, quizá debido al afán por la realización de beneficios en un plazo muy corto.

El resultado de esta evolución del empleo sectorial ha tenido un efecto negativo sobre el nivel de empleo de la economía, pues el dinamismo del sector de servicios ha sido insuficiente para compensar las pérdidas de puestos de trabajo en los otros sectores. Con todo, las ganancias de productividad que viene registrando la economía española desde 1976, en que se dispone de datos de la EPA, así como las nuevas regulaciones sobre el mercado de trabajo, están induciendo una mejora de la elasticidad del empleo (I) respecto al PIB. Debido a eso ha sido posible la recuperación de casi medio millón de empleos desde 1994 (II) hasta 1995 (III).

GRAFICO 3



Nota: Los datos para 1995(IV) son predicciones.

Fuente: INE y elaboración propia.

En la descripción anterior ha habido que utilizar una predicción sectorial del empleo en 1995. Dicha predicción es en estos momentos especialmente compleja debido al cambio del censo empleado en la elaboración de la encuesta de población activa (EPA) y en la cuantificación de sus resultados. En tanto en cuanto que con el nuevo censo se habrán creado nuevas secciones censales en los lugares en que haya más empleo, los datos resultantes describen mejor la situación del empleo, aunque en su comparación con los datos de 1994 hay que tener en cuenta que éstos pueden estar un poco sesgados a la baja, al haber sido calculados con un censo desfasado, y por tanto los incrementos de empleo en 1995 sobre 1994 pueden estar sesgados al alza. La estimación de dicho sesgo en un momento en que la evolución del

empleo (gráfico 2) está cambiando su fase cíclica es especialmente compleja y, por tanto, sometida a mucha incertidumbre. El efecto del cambio de censo tendría que ser creciente desde 1995 (I) a 1996 (II), pues en la EPA el nuevo censo se va introduciendo a lo largo de seis trimestres. Sin embargo, esquemas de intervención crecientes durante ese período están enormemente correlacionados con la evolución expansiva del empleo, desde que en 1994 (II) alcanzó su nivel más bajo. Por ello, en los modelos ARIMA habituales tal estimación del efecto censal en el empleo sería errónea. Alternativamente se puede emplear un esquema de efecto censal constante en el empleo a lo largo de los seis trimestres mencionados. Tal esquema es de esperar que sobreestime el efecto del censo en los primeros trimestres del período inter-

CUADRO 3  
A) PREDICCIONES SOBRE EL EMPLEO TOTAL (\*)

Fecha	Nivel de empleo (miles de personas)	Incremento de empleo		Tasas de crecimiento	
		Sobre el final del año anterior	Sobre la media del año anterior	Sobre el final del año anterior	Sobre la media del año anterior
Observado 1994 (IV)	11.770				
Media anual, 1994	11.730				
Predicciones 1995 (IV)	12.124 (12.045,5)	354 (275,5)		3 % (2,3 %)	
Media anual, 1995	12.037 (11.958,5)		307 (228,5)		2,6 % (1,9 %)
1996 (I)	12.123				
1996 (II)	12.256				
1996 (III)	12.362				
1996 (IV)	12.329	205		1,7 %	
Media anual, 1996	12.267,5		230,5		1,9%

(\*) Entre paréntesis se dan los valores corregidos del efecto de cambio de censo en la EPA de 1995.

B) DESGLOSE SECTORIAL DE LAS PREDICCIONES PARA 1995  
(Miles de personas)

	Agrícola	Industria	Construcción	Servicios
Nivel de empleo final, 1995	1.088	2.512,5	1.129,7	7.392,8
Nivel de empleo, media anual 1995	1.109	2.490,6	1.132,4	7.305
Variación del empleo sobre final del año anterior	-23	24,5	39,7	312,8
Crecimiento sobre final del año anterior	-2,1 %	1,1 %	3,6 %	4,4 %
Variación sobre la media anual anterior	-4,2	16,6	73,4	258,0
Crecimiento sobre la media anual	-3,6 %	0,7 %	6,9 %	3,7 %

venido y lo infravalore en los últimos, pero dentro de la clase de modelos univariantes relativamente sencillos, éste puede ser el esquema preferible. Con él, las predicciones que se obtienen para los diferentes sectores se recogen en el cuadro 3. Para el global de la economía resulta que en 1995 se crearán 354.000 nuevos empleos, de los cuales 275.000 serán reales y 79.000 debidos a cambio de censo, y para 1996 se puede esperar un crecimiento de alrededor de 205.000 empleos reales.

Así pues, el empleo, que en 1994 experimentó una reducción respecto a su nivel de 1993, registrará un crecimiento del 2,3 % en 1995 y del 1,7 % en 1996. Sin embargo, según los datos de la EPA, el crecimiento será algo mayor en 1995, el 3 %. Este crecimiento del 3 % se reparte por sectores de la siguiente forma: 4,4 % en servicios, 3,6 % en construcción, 1,1 % en la industria, y un descenso

del 2,1 % en el sector agrario. Estas predicciones de crecimiento del empleo en 1995 y 1996 se realizan sobre la base de unas tasas de crecimiento del PIB del 2,8 y 2,7 %, respectivamente, para esos mismos años, tomadas de Espasa y Martínez (1996).

## II. Población activa y empleo

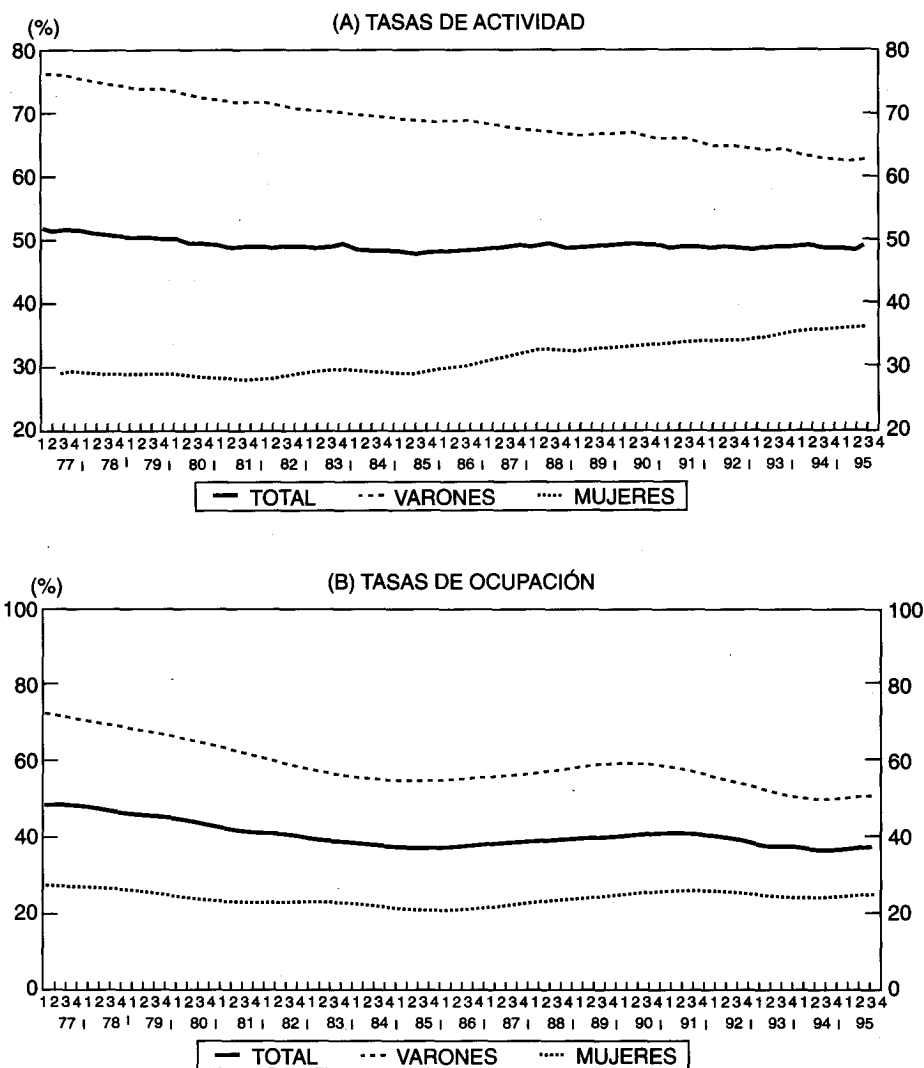
La población activa ha continuado creciendo desde el comienzo de la crisis en 1991 y ha pasado de 15.073.100 personas de media anual en 1991 a 15.707.000 en el tercer trimestre de 1995. Dicho crecimiento se debe al crecimiento de la población mayor de 16 años. Excluyendo a los varones en servicio militar, dicha población ha pasado de 30.466.600 a 31.744.500 personas en las fechas mencionadas. Con ello, la tasa de actividad en ambos momentos

es del 49,5 %. Si se excluye la población de más de 64 años, la tasa de actividad en 1995 (III) ha crecido medio punto porcentual sobre el valor 61,1 % registrado en 1991.

Este mantenimiento de la tasa de actividad (gráfico 4), aunque con oscilaciones, en el período contemplado tiene una composición diferente si se considera el sexo de las personas activas. Así, la tasa de actividad de los varones (sin excluir a aquellos que están en el servicio militar) ha pasado del 65,8 % en 1991 (media anual) al 63 % en 1995 (III), mientras que las correspondientes a las mujeres han sido del 33,6 % y el

36,4 %. Este diferente comportamiento por sexos también se refleja en el empleo. Así, mientras los varones empleados en 1995 (III) —7.749.840 hombres— eran 581.000 personas menos que en 1991, las mujeres empleadas eran 109.000 personas más, alcanzando el nivel de 4.187.430 en 1995 (III). La recuperación del nivel de empleo femenino se ha debido al aumento de mujeres ocupadas en el tramo de edad comprendida entre 25 y 50 años, que ha pasado de 2.776.200 personas en 1991 a 3.089.100 en 1995 (III). En todas las demás edades no ha habido todavía recuperación del nivel de empleo de 1991, e igualmente pasa

GRAFICO 4



Fuente: INE.



en todos los tramos de edad para los varones. No obstante, debido al crecimiento de la población activa la tasa de ocupación en los varones ha pasado en las fechas consideradas del 57,8 al 51,7 %, y en las mujeres del 25,6 al 25,3 % (gráfico 4).

El aumento de la población activa y la reducción del empleo experimentados durante esos años ha llevado a que de una tasa de paro del 16,3 % en 1991 se haya pasado a una tasa de paro del 24,6 % en 1994 (I) y del 22,7 % en 1995 (III). En la composición del paro por sexos no ha habido grandes cambios, ya que al aumento de paro en los varones debido a la reducción de empleos durante el período ha correspondido un aumento en el paro femenino por la mayor incorporación de la mujer al trabajo. Así, frente a unas tasas de paro masculino y femenino en 1991 del 12,3 y el 23,8 %, respectivamente, se tiene en 1995 (III) unas tasas del 18 y 30,4 %.

El aumento del paro observado durante este período, a pesar de la estabilidad de la tasa de participación y del crecimiento moderado de la población activa, indica una vez más que el origen de este problema está en la escasa capacidad de generar empleo de la economía española que, como ya se ha indicado, desde 1991 a 1995 (III) sólo ha creado empleo en el sector servicios, sin que ello haya podido, ni mucho menos, compensar la destrucción de empleo en los otros sectores. Las siguientes secciones se dedican a discutir medidas de regulación del mercado de trabajo y de política económica que podrían contribuir a la creación de empleo.

### III. Mercado de trabajo y empleo

La magnitud de los niveles de paro alcanzados en España nos obliga a reconsiderar nuestras apreciaciones respecto a sus implicaciones sobre el bienestar general. La Teoría Económica propone un contexto conceptual —véase, por ejemplo, Arellano et al. (1995)—, en el que el trabajador típico recibe ofertas de trabajo con una frecuencia que depende de las características estructurales de la economía, de factores propios del trabajador (la intensidad de búsqueda, el nivel de desempleo del sector, etc.) y de otras variables relacionadas con el ciclo económico. El trabajador acepta o rechaza una oferta de empleo dependiendo de si el salario que se le ofrece supera o no su «salario de reserva». Los determinantes del salario de reserva de un trabajador son sus preferencias acerca de la distribución de su tiempo entre trabajo (o con-

sumo) y ocio, sus rentas no salariales (su riqueza acumulada, los subsidios estatales o familiares que reciba, etc.) y sus expectativas sobre la frecuencia y los salarios de las posibles ofertas de trabajo futuras. En este modelo, las variables explicativas del desempleo (y el empleo) de un país son, por una parte, su tecnología, organización económica, el dinamismo de su clase empresarial, etc., que determinan la frecuencia y «calidad» de las ofertas de trabajo que genera la economía; y, por otra parte, las preferencias, la riqueza acumulada, y otros elementos sociológicos (como la fortaleza de los lazos familiares, etc.), que determinan la probabilidad de que una oferta de trabajo sea aceptada. Diferencias en estas variables explican, *ceteris paribus*, diferencias en las tasas de desempleo en distintos países.

Así, este análisis sugiere que la mayor incidencia del paro juvenil en España que en otros países puede deberse al carácter más protector o tolerante de las familias españolas. La magnitud de este factor, si existiese, es difícilmente cuantificable, aunque no parece probable que explicase los diferenciales entre las tasas de desempleo en nuestro país y en otros de nuestro entorno cultural. Asimismo, unas preferencias que implicasen una mayor valoración relativa del ocio supondrían salarios de reserva más altos, lo que resultaría en períodos de desempleo más prolongados, y por tanto en un nivel de desempleo más alto. A juzgar por el número de horas trabajadas por los trabajadores españoles (un 15-17 % más que los alemanes o franceses y un 5 % más que los estadounidenses, de acuerdo con la publicación *Employment Outlook*), no hay evidencia de que los trabajadores españoles valoren más su ocio que sus homólogos europeos o norteamericanos, de manera que el diferencial de la tasa de desempleo en España no parece causado por diferencias en preferencias. Así pues, la conclusión que se deriva de este análisis es que los salarios de reserva de los trabajadores son en media (excepto quizá los más jóvenes) probablemente similares o incluso inferiores a los de los trabajadores de los países de nuestro entorno; consecuentemente el enorme desempleo estructural que padecemos tiene su origen en la incapacidad de la economía española para generar ofertas de empleo similares a las que generan las economías europeas, y a ritmos acordes con el crecimiento de nuestra población. El objetivo fundamental de la política económica debe ser, por tanto, la creación de las condiciones para que la economía genere mejores y más frecuentes ofertas de trabajo, lo que supondría sin duda una mejora efectiva del bienestar general.

Este modelo nos permite además evaluar los efectos sobre el desempleo de medidas tales como el establecimiento o la ampliación del subsidio de desempleo. Una de las conclusiones básicas de este análisis es que estos subsidios incrementan la duración del desempleo, pues aumentan el salario de reserva y desincentivan la actividad de búsqueda, y por tanto contribuyen al aumento de la tasa de paro. La evidencia empírica tiende a confirmar esta conclusión. Así pues, el establecimiento o ampliación de subsidios de desempleo tiene efectos sociales positivos en cuanto «seguro de desempleo», pues permite amortiguar las consecuencias de la pérdida del empleo, pero como otros seguros tiene efectos negativos pues desincentiva el empleo, y por tanto reduce la producción. Por supuesto, otros subsidios (becas de estudios, por ejemplo) tienen probablemente efectos similares. Esto no indica, sin embargo, que se tengan que eliminar toda clase de subsidios o seguros, aunque habrían de diseñarse de manera que se minimizasen los efectos negativos que se derivan de los mismos. Respecto al subsidio de desempleo, se han propuesto varias alternativas al sistema actual: se sugiere, por ejemplo, convertir el subsidio de desempleo en subvenciones a las empresas que los trabajadores puedan ofrecer a cambio de trabajo permanente, o convertir el subsidio en un único pago que aun cuando aumentase el salario de reserva del desempleado debido al aumento de riqueza lo aumentaría en menor medida que si el subsidio se recibe como actualmente en proporción al período en que se está desempleado. Ambos esquemas resultarían en reducciones en la duración del desempleo y, por tanto, en aumentos del empleo y la producción.

Otro tipo de medidas de regulación del mercado de trabajo son aquellas destinadas a la «flexibilización» de las relaciones laborales, como son la implantación de contratos temporales o las reducciones de las indemnizaciones por despido. Las conclusiones que se obtienen en modelos teóricos son muy sensibles a las hipótesis acerca de la amplitud del ciclo económico, las condiciones del mercado de trabajo, etc. Generalmente se concluye que la flexibilización del mercado de trabajo contribuye a la creación de empleo en la medida en que los ciclos económicos sean «cortos» y los mercados de trabajo sean competitivos, mientras que el efecto se invierte cuando los ciclos son «largos» y los participantes en el mercado de trabajo (sindicatos y empresas) tienen mucho poder de mercado. Por otra parte, no existe evidencia empírica concluyente acerca de si estas medidas contribuyen o no a crear empleo, aunque sí la hay

de que las medidas de flexibilización reducen la duración del desempleo, y permiten, por tanto, una distribución más uniforme del desempleo (y del empleo) entre la población activa. Además, reducen la fragmentación del mercado de trabajo entre empleados y desempleados, y permiten un mejor ajuste de los salarios (y las expectativas) a las condiciones del mercado. Estas son consecuencias potencialmente beneficiosas, aunque de difícil contrastación dada la escasez de datos e inexistencia de una medida «natural» de la flexibilidad del mercado de trabajo (véase Alogoskoufis y cols.).

#### IV. Política Económica de Fomento al Empleo

Como se ha puesto de manifiesto, el problema del paro en España es un problema estructural y por tanto su «solución» requiere de medidas de tipo microeconómico, destinadas a favorecer las condiciones para que se generen más y mejores ofertas de empleo. La política macroeconómica puede contribuir a la creación de empleo preservando la estabilidad de los precios y manteniendo unos tipos de interés bajos, para lo que es preciso una política monetaria rigurosa, así como una política fiscal disciplinada, encaminada a reducir el déficit público a partir de una reducción del gasto público corriente. La creación de empleo debe además producirse en una economía completamente integrada en la UE y en un contexto internacional cada vez más abierto al comercio, por lo que este objetivo sólo puede lograrse mediante aumentos de la productividad y, en general, de la competitividad de la economía española. Así pues, las políticas de fomento al empleo han de estar destinadas a favorecer a los sectores más competitivos y dinámicos de nuestra economía. Y puesto que estas medidas sólo tendrán efectos sobre el empleo a medio plazo, se ha de abordar su adopción con la máxima urgencia. España, sin embargo, está abocada a padecer altos niveles de paro durante cierto tiempo, por lo que se hace preciso una actitud social paciente y solidaria frente a este problema.

En cuanto a medidas de regulación del mercado de trabajo, es preciso abordar una revisión de los subsidios de desempleo con objeto de reforzar su carácter de «seguro de paro», minimizando su efecto sobre los salarios de reserva y evitando que desincentiven la búsqueda de empleo. Existen esquemas alternativos al subsidio actual que podrían reducir las distorsiones que introduce este subsidio: desde convertir el subsidio (después de un período inicial) en subvenciones a las empresas, o condicionar la recepción del subsidio a la realiza-

ción de cursos de formación, o retirar el subsidio a aquellos desempleados que rechacen ofertas de empleo que cumplan determinadas condiciones, hasta otorgar el subsidio en un solo pago. La reducción de contribuciones a la seguridad social a cambio de una mayor imposición indirecta (un aumento del IVA), en teoría, acaba siendo neutral a largo plazo, aunque puede resultar positiva si otros países mantienen tasas de IVA inferiores. Las reducciones de la jornada laboral serían negativas a menos que vayan ligadas a reducciones de salarios, lo que probablemente las hace inviables. Por otra parte, si estas reducciones son impuestas, no contribuyen a crear empleo, sino que simplemente redistribuyen el empleo (y el desempleo) existente. Sin embargo, las reducciones pactadas libremente pueden ser positivas. Como ya se ha comentado, la evidencia empírica existente acerca del efecto sobre el empleo de las medidas de flexibilización del mercado de trabajo es ambigua, aunque existe evidencia de que contribuyen a distribuir el empleo y reducen la fragmentación del mercado entre empleados y desempleados. Asimismo, el salario mínimo en España es relativamente bajo (representa un 54 % del salario mediano) y por tanto no parece que su reducción pudiera tener efecto sobre el empleo. Finalmente, sería deseable establecer una nueva práctica de relaciones laborales, que explotara las posibilidades para la negociación colectiva que ofrece la nueva ley y que incorporase las circunstancias específicas en cada empresa.

Las medidas más efectivas en favor del empleo son, sin duda, aquellas destinadas a incrementar la productividad y mejorar la competitividad de la economía, puesto que en definitiva salarios altos sólo pueden estar asociados a una mayor productividad. Para ello es preciso favorecer la competencia (en este sentido, la Ley de Comercio recientemente aprobada supone un paso atrás) y la transparencia (eliminando el exceso de regulaciones y trámites, y estableciendo unas reglas claras que promuevan la innovación, la adopción de controles de calidad y de eficiencia), continuar con el proceso de privatización y saneamiento de las empresas públicas, fomentar la movilidad geográfica (para lo que sería preciso una nueva Ley del Suelo, que favorezca la reducción de los precios del suelo y de la vivienda), incentivar la inversión en infraestructuras, mejorar la educación (fomentando una formación profesional y universitaria más acorde con las necesidades productivas del país), etc. Algunas de estas medidas obligan a un replanteamiento profundo de ciertos hábitos sociales y podrían entrar en conflicto con los intereses de grupos

particulares, por lo que su adopción requiere de un consenso social que sólo la consciencia de la gravedad del problema y la responsabilidad de los líderes políticos y los agentes económicos pueden hacer posible. □

#### NOTAS

- (\*) Trabajo patrocinado por la DGI CYT, proyectos PB93-0236, PB94-0378 y APC95-0090, y la Fundación Universidad Carlos III de Madrid.
- (1) Se agradecen los comentarios de Julio Alcaide, Federico Prades, Angel Laborda y José Juan Ruiz sobre este punto.

#### BIBLIOGRAFIA

- Alogoskoufis, G., Bean, C., Bertola, G., Cohen, D., Dolado, J., y Saint-Paul, G.: «Unemployment: choices for Europe»: *Monitoring European Integration*, 5, Centre for Economic Policy Research, 1995.
- Arrellano, M., Boyer, O., y Bentolila, S.: «Unemployment duration, benefit duration, and the business cycle», *Serie de Estudios Económicos*, Servicio de Estudios del Banco de España, 1995.
- Boldrin, M., Escribano, C., Espasa, A., y Urrutia, J.: «El potencial de crecimiento y los riesgos existentes en la evolución de la economía española», *Diagnóstico de la Economía Española*, núm. 1, Instituto Flores de Lemus de Estudios Avanzados, Universidad Carlos III de Madrid, 1995.
- Espasa, A., y Martínez, J. M.: «Fundamentos para una recuperación del crecimiento económico en 1996», publicado en este número de *Economistas*, 1996.