

EL FUTURO DEL EMPLEO EN NUESTRAS ECONOMÍAS

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Julio SEGURA SÁNCHEZ*

INTRODUCCIÓN

En la década de los años sesenta, cuando comencé mis estudios universitarios, el economista era un profesional feliz: las economías occidentales llevaban tiempo creciendo a ritmos muy elevados; casi todas ellas se encontraban en situación de pleno empleo con niveles de paro involuntario del orden del 3-4%, que era de carácter friccional; y todo ello en el marco de una inflación muy moderada, finanzas públicas saneadas, y tipos de cambio muy estables. Y, además, era generalmente aceptado que las autoridades económicas disponían de un arsenal de medidas de política económica discrecionales que permitía enderezar, con presteza y precisión, cualquier desviación de la senda de crecimiento estable, cualquier movimiento cíclico.

Tres décadas después, nos encontramos con el negativo de esta cliché: desempleo masivo y de larga duración, repuntes inflacionistas frecuentes, déficit públicos generalizados, turbulencias continuadas en los mercados de capitales y cambiarios; y el convencimiento de que la efectividad de las políticas económicas discrecionales es, a largo plazo, moderada. ¿A qué se debe la diferencia entre ambas situaciones?

Puesto que, con cierta frecuencia se sostiene que los problemas actuales de las economías europeas se deben al exceso de rigideces y regulaciones de los

* Sesión del día 10 de enero de 1995.

mercados (de factores, de bienes y servicios, internacionales), que han esclerotizado las economías europeas, sera útil sintetizar en pocas palabras la situación de las décadas de posguerra hasta el comienzo de la crisis de 1973.

¿Eran menores las barreras al libre comercio en la década de los años 60? Indudablemente eran mayores: altos aranceles, listas de productos contingentados, cuotas de importación generalizadas e impuestos especiales dificultaban el comercio internacional. La expansión del comercio mundial en los años 50 y 60 fue espectacular lo que, en gran medida, vino determinado por los bajos valores de partida de posguerra y por las fuertes tasas de crecimiento de la renta, pero la década dorada no pasará a la historia como la del triunfo del librecambio.

¿Eran los mercados de capital y trabajo más flexibles y libres que hoy día? Sin lugar a dudas lo son en mucha mayor medida en la actualidad. Los mercados de capitales se encontraban poco desarrollados, las restricciones a los movimientos de capitales eran enormes, las operaciones de capital se encontraban sometidas a numerosas regulaciones —incluyendo prohibiciones—, los instrumentos financieros eran escasos y las conexiones entre los mercados débiles y lentas. Despedir a trabajadores no era más fácil que ahora, ni más barato, y las modalidades de contratación eran menos variadas.

¿Eran más flexibles los mercados de cambio extranjero? No, por cierto: el dólar mantuvo durante décadas un valor constante en términos del oro, los tipos de cambio eran fijos, las convertibilidades limitadas por tipo de operación y los mercados de cambio estaban muy regulados. La llamada convertibilidad plena —que era limitada— no se logró hasta 1959, y no era generalizada.

Habrà por tanto que buscar las causas de la situación actual del desempleo masivo y de larga duración en otros factores. Sin embargo, por no caer en el mismo error que trato de criticar y que ha llevado a afirmar a algunos economistas que la diferencia esencial entre los Estados Unidos y la India es que en los primeros existió mercado desde el principio de su desarrollo, y en la segunda no, es preciso tener en cuenta, al menos, dos elementos diferenciales.

El primero es que ciertos objetivos que resultan cruciales para el buen funcionamiento de las economías (nacionales y mundial), se lograban de una forma que hoy día es inalcanzable. La coordinación de las políticas económicas se conseguía por medio de la supremacía de la economía estadounidense y la imposición de planes de estabilización drásticos a todos los países que generaban déficit exteriores estructurales de cierta magnitud: la financiación de estos déficit dependía de la disponibilidad de dólares y/u oro, algo que sólo podía lograrse mediante créditos del Fondo Monetario Internacional ante la escasez de dólares en manos de no residentes estadounidenses dado el superavit de la balanza de renta de los Estados Unidos. La estabilidad de precios se lograba con una combinación de financiación muy restrictiva (nacional e internacional) y un acuerdo

sobre rentas salariales respaldado —o compensado— por sistemas protectores que se iban desarrollando con fuerza, y unos precios muy estables de las materias primas y la energía.

El segundo factor a tener en cuenta es que si bien los mercados jugaban en los años 60 un papel menor que en la actualidad, el desarrollo y profundización de ciertos aspectos (regulatorios, protectores, etc.), ha coadyuvado al cabo de tres décadas a acrecentar las dificultades de nuestras economías restándolas en algunos casos flexibilidad para adaptarse a condiciones cambiantes. Por ejemplo, la liberalización de los mercados de factores ha sido inevitablemente asimétrica; o el exceso de protección de ciertos colectivos o contingencias ha generado incentivos negativos y presionado al déficit público; al mismo tiempo que, paradójicamente, la falta de protección de otros colectivos, ha erosionado la cohesión social.

¿Es esta una situación duradera? Sin lugar a dudas estamos viviendo un período de transición entre el tipo de capitalismo que ha predominado desde finales de la II Guerra Mundial y otro mucho más complejo, algunos de cuyos aspectos trataré de señalar enseguida. Dentro de no muchos años podríamos volver a tener altos niveles de empleo, jornadas de trabajo menores que supusieran poderes adquisitivos mayores que los actuales, una mano de obra más cualificada e instituciones económicas más flexibles que implicaran un reparto del poder de decisión distinto del actual.

Pero también podemos seguir viviendo al borde del precipicio, porque, aparte razones de equidad y justicia, el mantenimiento de los niveles de paro actuales es a largo plazo incompatible con el funcionamiento de nuestras economías. En la medida en que sólo participan en la distribución primaria de la renta los activos con puesto de trabajo y los propietarios de capital, el mantenimiento de niveles de protección siquiera razonables implica redistribuciones de renta que recaen cada vez sobre menos personas y, por tanto, gravan sus ingresos con mayor intensidad.

No es fácil determinar donde se encuentran los límites a la solidaridad, pero es claro que la cohesión social puede empezar a romperse por cualquiera de los dos extremos: por la negativa de quienes perciben rentas primarias a ver excesivamente mermados sus ingresos; o por la no aceptación de niveles de protección insuficientes y la aparición de situaciones de pobreza extrema por parte de quienes no llegan a entrar en el mercado de trabajo.

Este tipo de períodos transitorios no es, sin embargo, nuevo en la historia del capitalismo: las mejoras tecnológicas que han permitido producir la misma cantidad de bienes con menores requerimientos de trabajo, y la consiguiente reducción de la jornada media laboral acompañada de aumentos espectaculares de la productividad y, por tanto, del poder adquisitivo real de los salarios, se han producido en diversas ocasiones a lo largo de los siglos XIX y XX. Pero siempre han

sido cambios traumáticos, cuando han alcanzado una intensidad significativa, porque las fuerzas de la inercia son grandes y la lucha por apropiarse de la mayor parte de los beneficios derivados del cambio técnico explicable.

Sin embargo, nada garantiza que la transición no pueda llegar a ser tan traumática que resulte impracticable, o tan larga que provoque tensiones sociales difíciles de solventar en el marco político de nuestras sociedades. Baste recordar el papel decisivo jugado por la II Guerra Mundial en la solución a la grave crisis de las décadas de los años 20 y 30, algo afortunadamente inimaginable en nuestros días. Por ello es urgente y crucial reflexionar sobre estos problemas y tratar de buscar soluciones.

FACTIBILIDAD, EFICIENCIA Y EQUIDAD

Los síntomas están claros, pero la formulación de soluciones aceptables no. Y entiendo por soluciones aceptables sólo aquellas que son técnicamente factibles, económicamente eficientes y socialmente equitativas. Puesto que las mismas palabras pueden tener interpretaciones distintas, comentaré, aunque a muchos pueda parecer una obviedad, qué quiero decir cuando hablo de factibilidad, eficiencia y equidad.

Las propuestas tienen que ser *factibles* en el sentido trivial de que han de ser aplicables, financiables y sostenibles en un horizonte temporal adecuado: la frecuente demanda de fijar como objetivo el que se dedique a infraestructuras, educación, sanidad, innovación tecnológica, defensa, justicia, etc. el porcentaje del PIB del país de la Unión Europea que lo tiene mayor, es un buen ejemplo de objetivo no factible, porque exigiría disponer de más del 100% del PIB.

Las propuestas deben ser *eficientes* en el sentido de utilizar los recursos de forma que no puedan obtenerse mejores resultados con la misma cuantía de recursos empleados. Si, a igualdad de otras circunstancias, pudiera producirse más cosas o mejorarse la situación de algunos individuos, sin producir menos de otras o disminuir el bienestar de otros ciudadanos, es claro que los recursos, siempre escasos, no estarían utilizándose de forma adecuada.

Por último, las propuestas deben ser *equitativas*, y esto es más difícil de precisar porque no se trata de un concepto contable como la factibilidad, o técnico como la eficiencia, sino ético y, por tanto, contingente a las preferencias sociales y equilibrios políticos.

La primera dificultad radica en que existen distintos criterios para definir una asignación como más o menos equitativa que otra. Se puede considerar que una sociedad es más equitativa cuando el individuo más pobre lo es en menor medida (el concepto rawlsiano, tan sorprendentemente de moda); o cuando la varianza

de la distribución de los ingresos familiares es menor; o cuando nadie desearía cambiarse por otro en igualdad de circunstancias (lo que los economistas llamamos una asignación libre de envidia); y un largo etcétera. Pero a los efectos de la discusión de hoy, más que defender un concepto concreto de equidad, prefiero adoptar una posición flexible pero clara: considerar equitativa una sociedad cuando existe una apreciable igualdad de oportunidades y un grado de protección razonable ante contingencias no derivadas de comportamientos individuales estratégicos, irresponsables o antisociales

Pero lo importante no es tanto el concepto formal de equidad que defendamos cuanto la idea de que es imprescindible lograr un *equilibrio entre eficiencia y equidad*, porque la eficiencia sólo es sostenible bajo ciertas condiciones de equidad y esta sólo puede conseguirse manteniendo altos grados de eficiencia. En efecto, la equidad en nuestras sociedades es costosa, y sólo puede financiarse si la eficiencia es elevada; por tanto, la primacía absoluta del criterio de equidad termina conduciendo a una sociedad pobre, y la experiencia demuestra que las sociedades pobres no son equitativas. Por su parte, fijar como único objetivo la maximización de la eficiencia, ignorando la equidad, genera una falta de cohesión e inestabilidad sociales que impiden el logro de la eficiencia.

Los ejercicios de comparación entre países deben realizarse con sumo cuidado porque, con frecuencia, al centrar nuestra atención en los resultados económicos, ignorando el contexto institucional y político y la propia historia recientes, podemos caer en propuestas absurdas. El caso más llamativo de este tipo de comparación maniquea es la tendencia a tomar como referencia competitiva a los cuatro dragones asiáticos —por el hecho de que han adquirido liderazgo de costes en algunas actividades industriales—, y destacar que carecen de protección social y que el coste de la mano de obra es un 20% del europeo. Lo erróneo, o irrelevante, de esta comparación es doble.

Por una parte, los países avanzados nunca han podido competir con las economías subdesarrolladas en costes de trabajo no cualificado. Por ejemplo, España hasta comienzos de la década de los años 70 ha presentado ventajas de costes laborales respecto a las economías centrales de la Unión Europea y los EEUU y las perdió tras un dilatado periodo de fuerte crecimiento. En una terminología al uso, la expansión española de los años 60 se benefició del dumping social. O, por poner otro ejemplo, es significativa la historia de cómo el liderazgo en costes de la industria de la construcción naval pasó de Gran Bretaña a Alemania, a los países del Este, a Japón, de ahí a Corea y, ahora a China. Los países, a medida que se van haciendo más prósperos, tienden a perder las ventajas comparativas características del subdesarrollo.

Por otra parte, la «asiatización de la economía europea» es impensable sin modificaciones sociales y políticas de alcance inimaginable que, con seguridad, no conducirían a un sistema más justo ni eficiente. Otra cosa es que el tipo, cober-

tura y condiciones en que se puede acceder a la protección deban ser revisados, o que ciertas disfunciones del mercado de trabajo y del proceso de negociación colectiva deban corregirse, pero tratar de asiaticar o africanizar Europa no pasa de ser, en mi opinión, un dislate.

Lo que trato de señalar es que los países de la Unión Europea no son inteligibles sin un equilibrio entre eficiencia y equidad. Una sociedad sin igualdad de oportunidades y cuyo único objetivo sea la competitividad es una sociedad que ofende cualquier sentido de justicia. La igualdad de oportunidades es costosa y exige solidaridad, pero no para toda la vida, ni con independencia de los comportamientos individuales. Los valores de la privacidad, el justo premio a la iniciativa y el trabajo bien hecho son esenciales en una democracia, pero no son los únicos valores que permiten articular nuestras sociedades.

Creo que nos encontramos en un momento en que es preciso revisar el equilibrio entre eficiencia y equidad y en que, simultáneamente, se hace demasiado poco hincapié en la igualdad de oportunidades y se pone excesivo énfasis en la protección universalizada independiente de la responsabilidad de las opciones personales. Pero la solución no es la desprotección y la lucha por la supervivencia individual, sino una revisión del equilibrio perdido, aunque quizá sea más preciso decir que nunca logrado.

ALGUNAS CAUSAS DEL PARO ACTUAL

Volvamos pues al problema central de tratar de determinar las raíces fundamentales de nuestros problemas, porque de lo contrario podemos estar combatiendo síntomas mientras que la enfermedad sigue desarrollándose.

Siendo muy sintético, me atreveré a señalar tres causas como las principales razones del alto y persistente nivel de desempleo actual: *el cambio técnico; la evolución demográfica y la inadecuación de algunas instituciones y organizaciones económicas.*

El cambio tecnológico

Las transformaciones tecnológicas experimentadas por el mundo en las últimas décadas han sido tan importantes que para describirlas se ha acuñado la expresión «tercera revolución industrial», tras la original de fines del s. XVIII y la asociada al ferrocarril, en la segunda mitad del s. XIX.

No es esta la ocasión —ni yo la persona adecuada— para analizar en detalle las características de este cambio, y bastará para mis objetivos con señalar que si la primera revolución industrial sentó las bases de lo que hoy día conocemos co-

mo la industria manufacturera, y la segunda permitió ampliar sustancialmente el tamaño de los mercados y aproximar los bienes a los consumidores a costes moderados, la actual se caracteriza, en mucha mayor medida que sus predecesoras, por ser polivalente y radical. Polivalente porque ha afectado a los costes y posibilidades técnicas de todas las actividades productivas; radical porque ha permitido la deslocalización de la producción y ha posibilitado que el mundo sea un mercado único desde el punto de vista técnico.

Factores todos ellos que han hecho más aguda la amenaza que supone para actividades productivas maduras de las economías avanzadas la aparición de países con ventajas laborales significativas, que pueden recibir con rapidez la inversión y la tecnología necesarias para convertirse en competidores con éxito.

La estructura de la división internacional del trabajo ha cambiado en forma radical como resultado de estas innovaciones. Los países que identificamos como desarrollados han ido perdiendo progresivamente su liderazgo de costes en las actividades productivas llamadas tradicionales, altamente estandarizadas y, a cambio, han ido ganando posiciones en las actividades de alto contenido tecnológico que implican competencia basada en la calidad, el diseño individualizado, la diferenciación del producto, los servicios posventa, etcétera. Es decir, en el valor añadido.

Hoy día puede afirmarse, sin exageración alguna, que la disponibilidad de la tecnología adecuada es la fuente más importante de competitividad en casi todas las actividades llamadas de demanda fuerte y que, en muchas de ellas, es incluso requisito previo para poder acceder al mercado correspondiente. Además, el acceso al uso no condicionado de esas tecnologías, es lo que permite que las casas matrices retengan los tramos de actividad que generan mayor valor añadido, pudiendo localizar en otras zonas o países los procesos estrictamente fabriles y de transformación de materias primas.

Este cambio técnico, que es en sí mismo positivo y ha permitido aumentar espectacularmente la productividad del trabajo, también ha afectado de forma drástica las *necesidades de empleo* de todas las economías. Por dar sólo datos de la economía española, y pese al cuidado con que hay que tomar este tipo de cálculos —que, por ejemplo, no tienen en cuenta la cualificación relativa de la mano de obra—, el cambio técnico ahorrador de trabajo ha traído consigo que en 1994 se pueda obtener el PIB de 1962 utilizando poco más del 20% del trabajo necesario hace tres décadas; o, haciendo el cálculo a la inversa, con la cantidad de trabajo utilizada en 1962, hoy se podría producir casi el quíntuplo del PIB real de aquel año.

Parece evidente que, a largo plazo, la innovación tecnológica ha sido, y es, un motor básico del avance de nuestras economías; posiblemente el fundamental junto con la formación y capacitación de la fuerza de trabajo, ya que ha per-

mitido aumentos espectaculares de la productividad del trabajo. Pero la innovación acelerada ahorradora de trabajo que ha experimentado el mundo en las dos últimas décadas ha disminuido sustancialmente los requerimientos de empleo y, además, ha alterado de forma radical el perfil de conocimientos exigido por los demandantes de trabajo. Cambios estructurales ambos de gran calado que disminuyen la capacidad de generación de empleo por unidad de demanda final de la economía mundial.

Además, el cambio técnico ha traído consigo otro efecto de importancia difícil de exagerar: *la rápida obsolescencia de los conocimientos profesionales*. Frente al modelo de trabajador que disfrutaba del mismo empleo durante toda su vida laboral sobre la base de la formación inicial más la práctica realizada en el propio puesto de trabajo, es generalmente admitido que un trabajador que inicie su actividad hoy día, tendrá que reciclarse profesionalmente no menos de tres veces a lo largo de su vida activa. Este es un fenómeno crucial que se encuentra en el origen de la inadecuación entre las cualificaciones requeridas por las empresas y las que poseen los parados e, incluso, las que es capaz de ofrecer el sistema educativo reglado.

La evolución demográfica

La fuerte expansión de la natalidad en las décadas de los años 60 —con una tasa de morbilidad muy inferior—, el aumento de la esperanza de vida, y la posterior caída de la natalidad a fines de los años 60 (en el caso español con un desfase aproximado de una década), han introducido modificaciones muy importantes en las pirámides poblacionales de los países desarrollados. La referencia a la demografía es obligada porque estamos hablando de *paro* y no solamente de *empleo*, resultando aquel de la diferencia entre la población activa y la ocupada.

Los cambios mencionados en la natalidad han afectado a la cuantía de la población activa y, por tanto, han aumentado inducidamente la tasa de paro para un volumen de dado de empleo. Expresado en otros términos, la fuerte expansión de las tasas de natalidad en los años 60 ha provocado un aumento de las cohortes poblacionales que tratan de incorporarse al mercado de trabajo, y este cambio seguirá surtiendo efecto en España hasta el final de siglo, en el que la tasa de crecimiento de la población activa comenzará a moderarse de forma notable. Pero, en cualquier caso, a fines de siglo seguirá pulsando con fuerza la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo que comenzó a expandirse con fuerza en las décadas de los años 70 y 80 en un contexto, desgraciadamente tanto desde el punto de vista económico como social, de fuerte depresión del mercado de trabajo.

Estos cambios demográficos, como es evidente, aumentan la cuantía y proporción de la población activa joven que busca su primer empleo y constituyen, por tanto, un factor explicativo fundamental de unos de los fenómenos mas caracterís-

ticos y graves del desempleo actual de las sociedades europeas: la elevada tasa de paro de jóvenes que no han llegado a entrar en el mercado de trabajo.

Inadecuación de organizaciones e instituciones económicas

Como en todo proceso de cambio rápido y profundo (tecnológico, demográfico, cultural), las instituciones y formas organizativas evolucionan más lentamente que la realidad y presentan ciertas resistencias al cambio. Me referiré brevemente a dos tipos de organización y una institución que son esenciales para el funcionamiento de nuestras economías: las empresas, las Administraciones Públicas (AAPP) y los mercados.

La idea central que me parece más relevante en esta discusión es que aunque el mercado es una institución central de nuestras economías, y tanto las empresas como las AAPP actúan en los mercados, ambas son, en cierta medida, organizaciones *sustitutivas* de aquellos. Esta afirmación no sorprenderá a nadie en el caso de las AAPP, y no debería sorprender en el caso de las empresas, ya que es la médula de la idea de Coase en 1937 cuando señaló que mercado y empresa son dos formas *alternativas* de organizar las transacciones económicas: el mercado por medio de contratos y la empresa con arreglo al principio de jerarquía.

La decisión entre integrar una actividad determinada en la estructura interna de la empresa —es decir, producir— o sacarla de la misma y realizarla vía mercado —es decir, comprar—, depende de cuáles sean los costes de transacción más elevados: los de la empresa, derivados de problemas de organización y gestión, o los del mercado, implicados por la firma y cumplimiento de los contratos.

Este enfoque institucionalista de la empresa permite señalar límites claros al proceso de integración de la misma, porque si bien la especificidad de los activos, el riesgo no asegurable, la incompletitud de los contratos, y los costes de vigilar y asegurar su cumplimiento son factores que favorecen mayores grados de integración —y por tanto mayores tamaños—, los problemas de organización interna, los límites al poder jerárquico y a la información fidedigna obtenible por los gestores en el seno de la empresa, señalan límites al proceso de integración.

Todo esto apunta al hecho de que frente a la empresa considerada como una máquina de minimización de costes —el enfoque tradicional de la teoría económica en que la empresa sólo persigue la eficiencia técnica—, los aspectos más relevantes de esta institución tienen más que ver con la empresa como organización. Y, desde este punto de vista, las empresas han adquirido numerosas rigideces, en parte derivadas de factores ajenos a ellas mismas, pero en parte provenientes de insuficiencias organizativas internas.

Por poner sólo dos ejemplos de rigideces internas, me referiré a un tema financiero y a otro de internización de mercados. La preocupación esencial de las

empresas tiende a ser la minimización de los costes financieros pero, sin embargo, apenas si tienen en cuenta la importancia de una combinación adecuada de financiadores en función de las distintas situaciones por las que puede atravesar la empresa (funcionamiento normal, reconversión, liquidación), de forma que en cada una de las situaciones reciban los derechos residuales de propiedad los financiadores más adecuados: los accionistas en situación normal, los suscriptores de deuda cubierta en caso de liquidación, y los tenedores de deuda parcialmente cubierta en caso de reestructuración. Una mayor atención a este problema permitiría situar en sus justos términos el debate sobre las relaciones entre banca e industria, y reduciría significativamente los costes de transición de las empresas entre cualesquiera dos etapas de las descritas.

Por otra parte, las grandes corporaciones y muchas empresas que requieren mano de obra altamente cualificada, internizan parte del mercado de trabajo como forma de defender la rentabilidad de sus inversiones en formación, de manera que los trabajadores cualificados se convierten en factores cuasifijos de la empresa. Esta internización no es sostenible sin una modificación del reparto del poder político en la empresa, y muchas firmas han fracasado en sus intentos de crear una dinámica corporativa nueva por no tener en cuenta este factor.

Respecto a las AAPP son bien conocidos los problemas de gestión burocratizada, inadecuación de incentivos tanto personales como organizativos, ineficiencias en el sentido de no minimización de costes, problemas de agencia, escaso control de eficacia, y un largo etcétera, que permiten asegurar que las actuales burocracias, basadas en principios organizativos del siglo pasado, presentan defectos intrínsecos de funcionamiento de importancia difícil de exagerar.

Para sintetizar mi posición sobre el tema de las instituciones y organizaciones económicas, diré que en el debate actual español —si es que tal cosa existe—, se habla demasiado de mercado y de sector público, y demasiado poco de empresas. Un reciente informe de la patronal de la Unión Europea sobre los problemas de la misma analizados desde el punto de vista empresarial, discute en detalle temas relativos a mercados, papel del sector público, fiscalidad, financiación de la Seguridad Social, política industrial, y un largo etcétera; pero no hace mención alguna a los problemas de la empresa como organización. Problemas que se encuentran, por supuesto, ausentes de todos los planteamientos realizados por otras fuerzas sociales y por los Gobiernos.

POLÍTICAS DE EMPLEO

¿Qué puede hacer una economía de tamaño intermedio y crecientemente abierta como la española ante los problemas del desempleo? La contestación inmediata es *instrumentar políticas positivas de empleo*, frase en la que coinciden to-

dos los agentes sociales y partidos políticos, pero cuyo contenido resulta con frecuencia difícil de elucidar.

En primer lugar, existe una limitación esencial a las «políticas de discriminación positiva». En nuestras economías, a medio plazo, *el empleo es una variable derivada* que depende de la tasa de crecimiento. E, incluso, las modificaciones analizadas en las páginas anteriores hacen que hoy día una alta tasa de crecimiento del producto sea una condición necesaria, pero no suficiente, para la creación de empleo. Expresado en otros términos, no es seguro que un ritmo de expansión sostenido y cercano al potencial vaya acompañado de un aumento paralelo del empleo.

Si esto es así, un marco de política económica que favorezca el crecimiento parece una condición imprescindible para que eventuales políticas de empleo puedan tener efectividad. Como es un tema bien conocido bastará con señalar, como elementos básicos de una política de este tipo, un mayor grado de coordinación entre las políticas económicas de los países desarrollados; una combinación más adecuada entre las políticas monetaria y presupuestaria que haga más restrictiva esta última y conceda mayores márgenes de maniobra a la primera; y un tipo de cambio realista. Pero esto son sólo condiciones de marco general.

A corto plazo, dos tipos de acciones parecen fundamentales: *eliminar rigideces de ciertos mercados y hacer frente al problema de desempleo en ciertos colectivos especialmente afectados*.

Los mercados candidatos son, como parece evidente, en primer lugar el de trabajo y, aunque menos evidente no menos importante, en segundo lugar, algunos mercados de servicios y el del suelo.

Sobre el tema del mercado de trabajo ya tuve ocasión aquí mismo —hace poco menos de dos años— de manifestar mi posición, de forma que ahora bastarán algunos comentarios sobre la reforma contenida en el Decreto de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, la modificación del articulado del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley de Procedimiento Laboral y el de Regulación de las Empresas de Trabajo Temporal, aprobados hace medio año por las Cortes.

Mi opinión sobre esta reforma puedo sintetizarla a partir de la posición manifestada por algunas organizaciones empresariales: una reforma tardía, en la buena dirección, pero insuficiente. Coincido en los dos primeros aspectos —tardanza y buena dirección—, pero tengo dudas sobre su suficiencia o insuficiencia que creo no se podrán despejar hasta dentro de algunos meses.

Existe el peligro de que la negociación colectiva de 1994, que está arrojando subidas salariales medias moderadas del orden del 3,5%, por primera vez en muchos años por debajo de la tasa de inflación esperada, presente estos apreciables resultados a cambio de que no se aplique efectivamente la reforma en los as-

pectos de movilidad, cláusula de descuelgue, utilización de nuevas formas contractuales, etc.

Si esto es así, si estos temores se confirman, la reforma puede resultar insuficiente, porque su objetivo no era moderar la tasa de crecimiento de los salarios nominales, sino flexibilizar el marco de las relaciones laborales, ampliando sustancialmente el ámbito de las materias desreguladas que pasan a ser objeto de negociación colectiva. Si estas materias de hecho no se negocian, la reforma no se aplicará en sus aspectos sustantivos y, por tanto, sus efectos serán sólo de corto plazo y sobre los salarios. En ese caso, ambas partes de la negociación serían igualmente responsables del fracaso de la reforma, porque ambas habrían estado de acuerdo en desvirtuar la misma a cambio de la moderación salarial a corto plazo.

El problema es que si la reforma resulta insuficiente porque los agentes son incapaces de aplicarla en su integridad, el paso siguiente podría resultar muy conflictivo, porque tendría que afectar a la ultratractividad de los convenios y a la cláusula *erga omnes*. Y, sobre todo lo segundo, es incompatible con el modelo sindical español y podría provocar una conflictividad difícil de predecir.

¿Qué otros mercados requieren modificaciones sustanciales?: los de servicios protegidos de la competencia. Una de las causas principales de la elevada tasa de inflación de la economía española, y de su perversa dualidad entre industria y servicios, es la capacidad de ciertos servicios de trasladar a precios cualesquiera elevaciones de costes pese a no experimentar aumentos de productividad ni de demanda. Esto no es un fenómeno privativo de la economía española, pero sí de fuerte intensidad diferencial. Existen razones técnicas que explican este comportamiento inflacionista de ciertos servicios respecto al resto de los precios: que se trata normalmente de bienes de demanda elástica respecto a la renta, por lo que sus compras se expanden con rapidez en periodos de crecimiento, y que su contenido de mano de obra es muy elevado, por lo que los aumentos de productividad de la actividad son reducidos. Pero esto no justifica que, en etapas expansivas, los precios de estos servicios crezcan en España a tasas anuales superiores al 12-15%, mientras que los precios de los productos industriales lo hacen al 1-2% y los de los alimentos al 3-4%. Por tanto, es imprescindible romper las situaciones de privilegio y protección ante la competencia de estas actividades: educación no universitaria, transportes, seguros, servicios profesionales, servicios sanitarios para venta, recientemente telecomunicaciones, son algunos de los candidatos más claros.

Por mencionar un último factor, haré una breve referencia al precio del suelo. Este es, sin lugar a dudas, uno de los principales problemas estructurales de la economía española, que ejerce una presión al alza sobre todos los costes de producción. No sólo se trata del suelo urbano, que afecta directamente al mercado de la vivienda —y por tanto a la industria de la construcción, un cebo de

bomba en todo proceso de recuperación—, sino también al precio de los suelos industrial y agrícola. Por ejemplo, se están produciendo fenómenos de deslocalización industrial en el País Vasco provocados en buena medida hoy día porque el suelo industrial es más barato en la zona vasco francesa. Y el hecho de que el suelo agrícola incorpore componentes de precio no relacionados con la actividad productiva —que han conducido a que todas las transmisiones de suelo hayan arrojado plusvalías en los últimos 40 años con independencia de la situación económica— supone un freno esencial a la rentabilidad de la actividad agrícola. Mientras no se resuelvan estos problemas, la economía española contará con un factor diferencial negativo respecto a sus competidoras de gran importancia.

Una vez revisados algunos mercados cuya reforma parece imprescindible para que la economía española pueda mostrar un mayor dinamismo en la creación de empleo, ¿qué espacio existe para las *políticas activas* o de discriminación positiva que tratan de mejorar la situación de desempleo de ciertos colectivos?

Como afirmación de principio diré que su eficacia es en todo caso bastante moderada, porque tratan de incidir sobre los efectos y no sobre las causas de la situación, ya que en lo esencial consisten en subvenciones que abaratan la contratación de colectivos con dificultades específicas de empleo. Si los mayores de 45 años tienen dificultades de contratación, no es porque sean trabajadores especialmente costosos, sino porque carecen de la formación adecuada para la empresa y por su edad la inversión en dicha formación tiene una tasa de rendimiento muy moderada. Si los minusválidos tienen dificultades de contratación, no es tanto por su minusvalía, que lo único que hace es impedirles realizar ciertos trabajos, sino porque la adaptación del centro de trabajo a las necesidades del minusválido es costosa. Si las madres tienen mayores dificultades de empleo no es por percibir altos salarios, sino porque dadas las costumbres familiares españoles, a muchas les resulta difícil compatibilizar una jornada a tiempo completo con la administración doméstica y el cuidado de los hijos.

Es claro que a corto plazo se puede aliviar la situación de estos colectivos subvencionando su empleo, pero a largo plazo la única solución pasa por la formación ocupacional —en el caso de los parados mayores—, la subvención de las inversiones necesarias para adaptar los lugares de trabajo —para los minusválidos—, y la utilización de formas de contratación a tiempo parcial o un cambio significativo de la división del trabajo intrafamiliar —en el caso de las mujeres—. En unos temas se va en la dirección correcta, pero en otros no.

Lo descrito hasta aquí son medidas a corto plazo y reformas estructurales que se basan en la idea de que el *equilibrio* competitivo es la mejor situación posible a largo plazo. Pero este optimismo ignora dos aspectos importantes:

1. que si el equilibrio tarda mucho en lograrse, su valor como referencia deseable se desvanece, y

2. que cual sea el equilibrio a largo plazo depende de la cantidad y calidad de los factores productivos de que dispone la economía.

Ambos aspectos señalan al hecho de que lo crucial en el tema de políticas de empleo se sitúa en el medio plazo, es decir, en el plazo en que predominan las condiciones de acumulación de capital, tanto intensivas como extensivas. Y en este medio plazo el tema relevante es el de la cualificación y formación de la mano de obra. Esto es así por dos motivos:

a) porque la formación de capital humano es la inversión con mayor tasa de rentabilidad privada y social, mayor incluso que la de la formación de capital fijo, y

b) porque el alto paro estructural de la economía española, es decir del paro que se sufre cuando se crece a la tasa potencial, se debe a dos razones:

— a que el trabajo no cualificado es un factor de producción variable para la empresa, mientras que el cualificado es cuasifijo, y

— que no coinciden las cualificaciones exigidas por las empresas y las que presentan los parados.

Ambos son temas de formación profesional tanto ocupacional (la que afecta a los parados), como continua, fuera y dentro de la empresa. Estoy convencido de que todos los esfuerzos que seamos capaces de hacer en este área serán de alta rentabilidad y bajo riesgo, aunque es preciso gastar bien el dinero, y no sólo ampliar los recursos dedicados a formación. Desde este punto de vista también estoy convencido de que el mayor esfuerzo relativo debe hacerse en la formación en las empresas, en el puesto de trabajo.

Sin embargo una mano de obra cualificada sólo puede ser plenamente aprovechada si se dispone de la tecnología adecuada. Es cierto que no es imprescindible disponer nacionalmente de la tecnología, porque esta puede importarse y asimilarse a lo largo del tiempo, pero las posibilidades de deslocalización de la producción derivadas de la propiedad de la tecnología, hacen más deseable tener un nivel tecnológico propio de país desarrollado. Esto señala el segundo esfuerzo necesario a medio plazo: la inversión en innovación tecnológica y en asimilación de nuevas tecnologías. Y, probablemente, también un cambio en la intensidad relativa de los esfuerzos, porque desde el punto de vista que aquí nos ocupa, lo esencial es la capacidad de asimilación de tecnología (más incluso que la de generación propia), y las innovaciones no radicales de proceso (más que las de producto).

CONCLUSIONES

No es cierto por tanto que no existan soluciones al problema del desempleo estructural masivo y al paro de larga duración. Por sintetizar las posibles acciones, señalaré:

I) En el corto plazo es necesario caminar firmemente por la senda de adecuación de las políticas monetarias y fiscales, lo que exige una reducción paulatina pero continua del déficit público hasta alcanzar una situación de sostenibilidad del mismo. Y esto, no lo olvidemos, exige discutir la evolución de cada partida de gasto y definir objetivos prioritarios de reducción del mismo.

II) También en el corto plazo es preciso flexibilizar el mercado de trabajo buscando la facilidad de colocación de los trabajadores no cualificados, cuyos costes laborales deben ser adecuadamente inferiores a los de los cualificados. No existe peor política de empleo para los trabajadores no cualificados que aquella que trata de igualar sus costes (por la vía de los salarios o de las cuotas) con los de los trabajadores cualificados, no reflejando de esta forma las diferencias de productividad entre ellos. Y, además, hay que introducir competencia en mercados de servicios; suprimir los privilegios de ciertas actividades de distribución. Y liberalizar el mercado del suelo, articulando en su caso ayudas efectivas al alquiler y/o adquisición de vivienda.

III) En un plazo menos corto, pero no muy dilatado, es necesario introducir modificaciones sustanciales en la organización del sector público y crear un marco de incentivos que facilite la adaptación de las empresas, como organizaciones, a los cambios tendenciales de la situación económica.

IV) Y, en el medio plazo es necesario, en primer lugar, hacer un esfuerzo sostenido en formación y cualificación continua de la mano de obra y, en segundo lugar, en desarrollo tecnológico.

Terminaré esta intervención con una reflexión más general que trata de señalar algunas dificultades, además de las obvias de carácter político e institucional, para lograr estos objetivos. Reflexiones que, no lo oculto, también representan parte de mi insatisfacción con algunos aspectos de la línea dominante en la instrumentación de la política económica de los países avanzados.

Ninguna economía puede crear empleo estable ni crecer a su tasa potencial si no se controla la inflación. Pero los costes asumidos por muchas sociedades occidentales en la última década por tratar de lograr —con frecuencia sin gran éxito— inflaciones mínimas, han sido para algunos países y en ciertos períodos, desmedidos. Es cierto por tanto que un objetivo importante de cualquier política económica responsable tiene que ser el control de la inflación. Pero no lo es menos que cuando este se convierte en el único objetivo primario, dejando para un largo plazo muy impreciso los objetivos de empleo, bienestar y crecimiento, algo se ha dislocado en la escala de prioridades sociales.

Por otra parte, la internacionalización y liberalización total de los mercados financieros y los avances derivados de la aplicación de la tecnología de la información a estos mercados, ha posibilitado la aparición de operadores que mueven cantidades de recursos casi ilimitadas a la velocidad del ordenador, embar-

cados en operaciones cuyas expectativas de ganancias de capital son tan elevadas que la política monetaria resulta totalmente inerte ante ellas. Cuando se esperan tasas de beneficio anualizadas del 500% ¿hay que elevar los tipos de interés al 500% para disuadir operaciones que desestabilicen los mercados monetarios y cambiarios?. La experiencia de algunos países que así lo han hecho, demuestra la inutilidad de los instrumentos tradicionales de regulación en situaciones de especulación aguda.

En estas condiciones, los precios de los activos terminan por tener escasa relación con los *fundamentals* —y esto es igualmente aplicable a los precios de ciertas materias primas y de los crudos—, la propia inestabilidad de los precios es fuente de ganancia para los operadores y, por tanto, tratar de introducir estabilidad en este mundo resulta casi imposible.

Es mi sospecha que este predominio de la esfera financiera sobre la real —y mas aun la desvinculación de la primera respecto a la segunda—, este alejamiento de los precios de los aspectos fundamentales de la demanda y la oferta, ha terminado afectando a la propia escala de valores prevaleciente en el mundo económico. Por ello no es de extrañar que el modelo de referencia de los estudiantes de ciencias empresariales sean los financieros de corto plazo, y que el empleo más atractivo sea la tesorería de las grandes instituciones financieras. Y que, en consecuencia, el atractivo del empresario en sentido estricto sea escaso.

Y esto constituye, en mi opinión, un grave peligro porque afecta a valores esenciales para el funcionamiento de nuestras sociedades, tales como el respeto por el trabajo bien hecho, la autoestima profesional y la consideración de los efectos sociales de las acciones individuales. Mientras no se logre un equilibrio adecuado entre valores tan imprescindibles como la competencia o el bienestar individual por una parte, y la solidaridad y la ética pública por otro, será difícil pensar que podamos alcanzar soluciones duraderas al problema del desempleo.