

Monografía CEDICE No. 26

¿CÓMO GENERAR EMPLEO?

Jurgen B. Donges

PRESENTACIÓN

El doctor Juergen Donges es Vicepresidente del prestigioso Instituto de Economía Mundial de Kiel, Alemania Federal. Es también Asesor del Instituto de Estudios Económicos de Madrid y de organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y las Naciones Unidas. Recientemente, Donges fue designado Presidente de la Comisión de Desregulación de la Economía en Alemania, como reconocimiento a su capacidad y al aporte representado por las críticas constructivas que el Instituto de Kiel ha publicado sobre las políticas económicas adelantadas en ese país, algunas de las cuales están desestimulando la creación de empleo.

En febrero de 1988, CEDICE invitó al doctor Donges a Caracas, a dictar un ciclo de conferencias en organismos empresariales y universidades del país. "Cómo generar empleo" fue una de esas charlas. En este trabajo Donges analiza, en primer lugar, el desarrollo de los mercados laborales de Japón y de los Estados Unidos, países en los cuales se crearon, entre 1970 y 1987 y respectivamente, siete millones y veintiocho millones de nuevos empleos, lo que contrasta con la pérdida, en el mismo lapso, de cinco millones de puestos de trabajo registrada para Europa Occidental. En forma clara nos reseña los diferentes efectos que produjeron las políticas de los seguidores de las escuelas keynesianas, neoclásicos y "deterministas" en los distintos mercados donde fueron aplicadas.

Tan importantes como este análisis son las recomendaciones a las que llega Donges. Nos propone un esquema muy específico para lograr la generación de empleo. Se destacan la prioridad de incentivar la inversión privada y el papel vital de las pequeñas empresas, sobre todo en el campo de los servicios, como aspectos muy importantes entre los varios que se esbozan.

La lectura de esta monografía se sugiere tanto a los empresarios -que son quienes, arriesgando sus capitales, crean los puestos de trabajo productivo- como a los políticos y a los dirigentes sindicales, que las más de las veces pierden de vista esta realidad económica que el trabajo de Donges nos muestra una vez más con diagnóstico y conclusiones excelentes.

Oscar Schnell
Presidente de CEDICE

Caracas, 05 de Octubre de 1988

¿CÓMO GENERAR EMPLEO?

-Lecciones Europeas y Comparaciones Internacionales-

1. En numerosos países la ola masiva de desempleo laboral se ha convertido en un problema económico y social de primera magnitud. Para los países en desarrollo, el fenómeno no es nuevo, para los países industrializados si lo es. La intensidad de la crisis en el mercado de trabajo no sólo se manifiesta en cifras de desocupados sin precedentes en la historia de la posguerra; también ha aumentado continuamente la duración de la desocupación y ha subido sensiblemente el paro juvenil.
2. Esto es particularmente cierto de Europa Occidental. Desde 1970, se han perdido 5 millones de puestos de trabajo. Este proceso de destrucción de empleo apenas pudo ser frenado durante el período de reactivación económica de los últimos años. Actualmente, la tasa de paro (registrado) es del 12 por 100 de la población activa (1970: 2 por 100). En los Estados Unidos, la tasa correspondiente es del 8 por 100 y se han creado unos 28 millones de puestos de trabajo desde 1970; en el Japón, donde se han creado unos 7 millones de nuevos empleos, la tasa de paro se sitúa alrededor del 3 por 100. Los únicos países europeos que no tienen problemas apreciables en este campo son Suecia, Noruega, Luxemburgo y Suiza. Incluso Alemania, que en los años sesenta se había convertido en una economía de pleno empleo y había tenido que importar en gran escala mano de obra extranjera (alrededor del 10 por 100 de la población activa) para cubrir los puestos de trabajo, sufre ahora este mal de desocupación crónica: cerca del 10 por 100 de la población activa está sin empleo, y eso que muchos de los inmigrantes han regresado a sus países de origen y la política alemana de inmigración se ha hecho muy restrictiva desde mediados de la década pasada.
3. En vista de la persistencia del elevado paro laboral en Europa Occidental, amén de muchos países en desarrollo, la cuestión de “cómo generar empleo” se ha convertido en un gran desafío para los Gobiernos. Las políticas seguidas comprenden, con matices diferenciadores de un país a otro:
 - programas de expansión coyuntural, basados en un aumento del gasto público y/o en incentivos fiscales a la inversión del sector privado;
 - subvenciones a las empresas para que amplíen plantillas, sobre todo con respecto a la contratación de jóvenes (de menos de 25 años de edad) en paro o demandantes de trabajo;
 - la creación de puestos de trabajo en el sector público, que es la contrapartida del afán generalizado de la administración por extender su campo de acción en la economía;

- la regulación de la oferta de mano de obra, que se instrumenta prolongando los períodos de escolaridad, reduciendo el tiempo de trabajo para todos, adelantando la edad de jubilación, fomentando el trabajo a tiempo parcial, ampliando las vacaciones, limitando las horas extraordinarias y persiguiendo el pluriempleo
 - programas de formación profesional, haciendo incapié en la reconversión de las calificaciones de los trabajadores en paro:
- 4) A pesar de todos los esfuerzos, los resultados han sido más bien pobres, sobre todo si comparamos Europa con los Estados Unidos. Los efectos más visibles corren a cargo del sector público. En Alemania, por ejemplo, las administraciones públicas han incrementado sus plantillas en un 40 por 100 en el período 1970 – 87, mientras que en la economía global el empleo sólo ha crecido en un 1 por 100 y en la industria manufacturera ha disminuido en un 18 por 100. En otros países europeos el panorama es similar. Dicho de otra forma aumentan los empleos que, como los públicos, en buena medida son improductivos, costosos y eternos, mientras que el sector empresarial se queda por muy debajo de su capacidad de crear puestos de trabajo. La cuestión fundamental es ¿por qué?.
- 5) Las causas subyacentes al crónico paro laboral en Europa Occidental son objeto de continuas controversias, tanto en círculos académicos como entre los políticos. Fundamentalmente, hay tres versiones:
- Unos afirman que hay una insuficiencia de demanda agregada, cuyo origen se remonta a la recesión económica de 1974-75 y que posteriormente, en la recesión de 1980 – 82, se intensificó aún más (“escuela keynesiana”). Políticas macroeconómicas de expansión superarían esta insuficiencia “heredada” del pasado, incrementarían la producción y crearían de este modo nuevos empleos. De este diagnóstico parte actualmente también el Gobierno de los Estados Unidos, cuando presiona a Alemania a que aplique políticas que estimulen la demanda interna (pensando, claro está, menos en los problemas laborales alemanes que en un apoyo para reducir el propio déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente).
 - Una segunda versión es la que apunta hacia salarios reales excesivos y estructuralmente distorsionados, junto con importantes rigideces en los mercados laborales, que encarecen demasiado la mano de obra (“escuela neoclásica”). Mientras no se subsanen estas deficiencias por el lado de la oferta de la economía el paro no disminuiría de forma significativa y duradera, por expansiva que sean las políticas fiscales y monetarias.
 - La tercera versión es “determinista” y atribuye el paro al rápido crecimiento demográfico, a una saturación secular de la demanda, a la aparición de nuevos competidores en los mercados mundiales y, sobre todo, a las nuevas tecnologías. Según esta versión, el volumen de empleos disponibles está dado y es inferior a la demanda de trabajo, por lo que

para la política económica el reto consiste en repartirlo entre los demandantes en la forma más “justa” posible.

6) En teoría, es fácil distinguir entre paro keynesiano, paro clásico y paro exógenamente determinado. En la realidad, no lo es tanto, pues los problemas pueden venir simultáneamente por las tres vertientes. También hay que tener en cuenta que el peso relativo de los distintos factores causantes del desempleo puede variar en el transcurso del tiempo.

7) Sea como fuere, el diagnóstico keynesiano tiene tres hechos en contra suyo:

- En primer lugar, casi todos los Gobiernos europeos aplicaron en la segunda mitad de los años setenta repetidamente programas coyunturales convencionales de expansión de demanda (en Alemania hubo nada menos que 18 programas de este tipo en el período 1974-79). Lo que cosecharon fueron notables déficit presupuestarios y altas tasas de inflación, pero no mayores niveles de empleos. Cuando lo hicieron en coordinación internacional, como ocurrió en virtud de los acuerdos adoptados en la cuarta Cumbre Económica del Grupo de los Siete, celebrada el julio de 1978 en Bonn, se intensificaron mutuamente los ritmos de inflación que luego hubo que frenar bruscamente en actuación conjunta a costa de crear más desempleo del que ya se venía arrastrando (“recesión de estabilización”).
- En segundo lugar, cuando la coyuntura se reanimó a finales de 1982, los países europeos no recuperaron los empleos perdidos, cosa que sí ocurrió, y con creces, en los Estados Unidos. Los partidarios del diagnóstico keynesiano atribuyen este fenómeno al llamado “efecto histéresis”. Quiere decir que con el incremento de la duración del desempleo de una persona se deterioran sus habilidades profesionales y decae su motivación, lo cual hace cada vez más difícil su reinserción en la vida del trabajo. Es probable que la crisis en los mercados de trabajo europeos haya generado un círculo vicioso. Pero al estar éste vinculado a la depreciación de capital humano, poco tiene que ver con problemas por el lado de la demanda.
- En tercer lugar, no encajan en el diagnóstico keynesiano los cambios importantes registrados en el perfil de la desocupación. El mercado laboral presenta un carácter dual, lo que no fue el caso en períodos más remotos. Ahora, el paro afecta a determinados colectivos (los aprendices, muchos jóvenes incluso con formación profesional, las mujeres sin calificación, los hijos de emigrantes, los inválidos) mucho más que a otros (técnicos, ingenieros, secretarías bilingües). El desempleo se concentra en regiones en las que predominan actividades agrícolas poco desarrolladas o industrias en declive (tales como la textil, la siderúrgica, los astilleros, la minería de carbón) que tienen que afrontar la fuerte competencia que vienen desencadenando el Japón y los “nuevos países industriales” de Asia y América Latina. Y además, existen al mismo tiempo altos niveles de empleo en las regiones dinámicas, en las que la estructura productiva está muy diversificada y predominan empresas

industriales modernas y de servicios innovadores, hasta el punto de que numerosas compañías tienen dificultades de cubrir plazas, sobre todo con respecto a personal calificado.

8) Esto nos lleva al “diagnóstico neoclásico”. Numerosos estudios empíricos revelan que en la mayoría de los países europeos el problema del paro está estrechamente vinculado a factores adversos dentro del propio mercado laboral. Veamos los más importantes:

- Los salarios reales, que experimentaron un crecimiento muy por encima del de la productividad laboral durante los años setenta, siguen siendo demasiado altos en la mayoría de los países, a pesar de la moderación salarial recientemente observada en algunos casos (como Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Holanda). Como resulta que los tipos de interés han descendido, las inversiones son más capital intensivas de lo que sería deseable.
- El abanico de salarios, tanto en relación a calificaciones profesionales como con respecto a sectores y regiones, sigue estando demasiado cerrado. Los aumentos lineales (en vez de proporcionales) de los salarios están al orden del día, parecen responder a criterios de justicia social, pero de hecho son todo lo contrario. Al encarecer la mano de obra menos calificada, los jóvenes incluidos, con respecto de su productividad, empeoran las posibilidades de empleo de estos colectivos, pues en los estratos inferiores las posibilidades de sustitución de mano de obra por maquinaria son particularmente grandes (“inversiones de racionalización”). Al mismo tiempo, aumenta la inmovilidad ocupacional y geográfica de la población activa.
- Los costos sociales del factor trabajo, de los que tiene que hacerse cargo la empresa (vacaciones, enfermedad, cuotas de la seguridad social, etc), siguen aumentando y son en algunos países (tales como Alemania, Francia e Italia) ya casi tan altos como los costos salariales. Lo que también aquí podría defenderse como una conquista social de hecho constituye un impuesto del empleo, al menos en la “economía oficial”, no en la “economía sumergida”, hacia donde se desplazan actividades y puestos de trabajo con el fin de ahorrar los altos costes sociales (además de impuestos, en muchos casos).
- El mercado de trabajo sigue estando demasiado regulado, especialmente con respecto a ajustes inexorables de plantillas (que son lentos y caros), a la posibilidad de que trabajadores en empresas en crisis accedan voluntariamente a reducciones salariales y de otros beneficios (con el fin de defender o recuperar sus empleos), y a eximir a quienes crean nuevas empresas de las condiciones establecidas en los convenios colectivos (si de otro modo no dieran el paso). Las regulaciones parece que benefician a todos aquellos que tienen un puesto de trabajo, pero es seguro que perjudican al mismo tiempo a aquellos que lo buscan.

- Las prestaciones estatales al desempleo siguen siendo en muchos países lo suficientemente generosas como para que un parado busque durante más tiempo de lo necesario un empleo que le satisfaga.
- 9) Estas deficiencias en el funcionamiento del mercado de trabajo hacen que los costes laborales en buena medida constituyan costes fijos para las empresas privadas y gastos fijos para el sector público. El mercado de trabajo queda anquilosado precisamente cuando los profundos cambios energéticos, ecológicos, tecnológicos, y de división internacional de trabajo requieren mucha flexibilidad. El desempleo masivo que se ha producido en estas circunstancias es la manifestación más directa de lo que hemos llamado en Kiel “euroesclerosis”. La consecuencia es que la tasa “natural” de desempleo, que sería compatible con una tasa de inflación constante (la llamada “tasa de paro no aceleradora de inflación”, o NAIRU, en siglas del término inglés), tiende a aumentar, como de hecho ha ocurrido en Europa. Cuanto más próxima esté de la tasa de desempleo registrado, tanto menor es el margen de maniobra del que disponen los Gobiernos para aplicar recetas keynesianas eficaces. Me temo que en muchos países latinoamericanos las características del mercado de trabajo sean parecidas a las europeas. En los Estados Unidos por el contrario, el panorama es distinto, el mercado de trabajo funciona mejor: Por un lado, los salarios reales evolucionan más en consecuencia con la productividad y su estructura es mucho más flexible; por otro lado, el peso de los costes sociales en el total de los costes laborales es bastante inferior al de numerosos países europeos, los convenios colectivos están más diversificados y existe el despido libre o, al menos, fácil. Esto significa que las barreras de entrada al empleo son notablemente más bajas que en Europa. El riesgo de desempleo recae más sobre el propio trabajador y menos sobre la sociedad o la empresa. De este modo, hay mucha movilidad dentro de la empresa, entre sectores y entre negocios. Y las expectativas de rentabilidad interna de inversiones en capital fijo son más favorables, lo cual incide positivamente sobre la demanda de mano de obra.
- 11) Pasando al “diagnóstico determinista”, los factores aducidos pueden influir en el problema, pero no de forma concluyente:
- Evidentemente, el problema laboral europeo se ha complicado por la afluencia masiva de jóvenes al mercado de trabajo, que es la consecuencia de las altas tasas de natalidad registrada en los años sesenta. Ahora bien, de haber sido más flexibles, las economías europeas hubieran podido absorber en mayor medida una población activa en rápido crecimiento. La experiencia de Alemania Federal en la posguerra, cuando hubo que absorber millones de refugiados de los (antiguos) territorios del este, es un ejemplo de lo que es factible; más recientemente, las experiencias de los estados Unidos, el Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur también son muy ilustrativas al respecto.
 - Hablar de saturación de demanda es al menos sorprendente en vista de que nuestros sindicatos continuamente luchan por aumentos salariales, de

que la “economía sumergida” prospera, de que la conservación del medio ambiente requiere muchas inversiones y de que en el Tercer Mundo las necesidades de todo tipo son prácticamente ilimitadas.

- El que los cambios en la división internacional del trabajo produzcan desempleo es cierto sólo a nivel sectorial, puesto que las importaciones lógicamente afectan a las empresas menos competitivas. A nivel nacional, la pérdida de empleos se verá más que compensada por los empleos creados en el sector exportador y en el de bienes y servicios no comercializables, gracias a la mejor asignación de recursos que se obtienen integrando al país en la economía mundial.
 - En cuanto a las nuevas tecnologías, siempre que en la historia se producían grandes saltos hacia adelante, cundía el temor de que el resultado no podía ser otro que el de la destrucción neta de empleos. En la realidad luego siempre ha ocurrido todo lo contrario, siempre se han creado más puestos de trabajo nuevos que suprimido antiguos. En la actualidad, ante el rápido desarrollo y difusión de la robótica y la microelectrónica, ha vuelto a renacer el tópico en Europa Occidental, incluso en países que, como Alemania, han sabido sacarle mucho provecho a la innovación tecnológica en el pasado. El que la productividad laboral en los países europeos esté creciendo de prisa (sobre todo si se compara con los Estados Unidos) parece justificar el temor de que “nos estamos quedando sin trabajo”, como viene diciéndose. Pero esta “justificación” es fruto de una falacia: lo que crece aquí tan rápidamente es la productividad “aparente” y lo hace como reflejo, no como causa, del creciente paro; pues cuando los costes laborales son relativamente altos, las empresas tratan de ahorrar mano de obra, quedando normalmente sin empleo aquellas personas cuya productividad es inferior a la media y que cuestan más que un trabajador experto, por lo que lógicamente tiene que aumentar la productividad que registran las estadísticas convencionalmente. El que las nuevas tecnologías no tienen por qué ser destructoras de empleo viene demostrándose no sólo en los Estados Unidos y el Japón (de donde provienen estas tecnologías), sino también en los propios países europeos por cuanto precisamente las empresas innovadoras han generado en medida importante nuevos puestos de trabajo (volveré sobre este asunto más abajo).
- 12) Al hilo de lo expuesto se desprende que el panorama del paro en Europa es demasiado complejo como para emprender la búsqueda de una receta mágica o para confiar en que el paro podría disminuir sustancialmente si sólo el crecimiento económico fuera más rápido. Pero también es evidente de que dos piezas claves son los costes laborales y las regulaciones del mercado de trabajo.
- 13) Desde este punto de vista un enfoque adecuado podría incluir los siguientes elementos:

- Implantar o mantener una política de contención del salario real, los costes no salariales incluidos, y conseguir una mayor diferenciación interprofesional, intersectorial e interregional. En principio, los costes laborales deberían permanecer constantes mientras el paro no disminuya sustancialmente; este principio es compatible con incrementos de los salarios efectivos en todos aquellos casos en los que la demanda específica de mano de obra excede de la oferta (wage drift”).
 - Flexibilizar el mercado laboral, incluidas las modalidades de contratación y la organización del tiempo de trabajo en la empresa, con el fin de reducir los costes de entrada y salida. En particular, tiene que ser posible para las personas que buscan trabajo y no le encuentran al nivel de salario establecido en los convenios, aceptar voluntariamente una remuneración más baja.
 - Examinar la posibilidad de abandonar la práctica de pagar a los trabajadores salarios fijos independientemente de la situación económica de la empresa, a cambio de un sistema en el que la remuneración se fracciona en un salario base (garantizado) y en gratificaciones (variables) como porcentaje de los ingresos por venta o los beneficios de la empresa (“share economy”), a la japonesa, con un reparto de la nómina por rentas de trabajo en orden al 75:25, por ejemplo).
 - Poner eventualmente en marcha un doble sistema de condiciones laborales, manteniendo las presentes para aquellas personas que tienen trabajo (y que no quieren prescindir de sus “derechos adquiridos”), pero estableciendo un marco alternativo con menos pretensiones (por parte de los trabajadores) y menos requisitos (a las empresas). El que un sistema dual de este tipo tiene sus problemas (riesgo de “competencia desleal”, sensación de “injusticia social”) es obvio; pero en todo caso parece menos impugnable que la fragmentación actual de la sociedad en los que tienen empleo y en los que sufren paro.
- 14) Dadas las peculiaridades institucionales (o corporativistas) de las economías europeas es posible que no se logre una contención y flexibilización salarial y una desregularización del mercado de trabajo tan profundas como para resolver el problema del paro. Entonces habría que pensar en medidas adicionales. No se trataría de aplicar políticas macroeconómicas convencionales de expansión de la demanda agregada, dado el alto riesgo de efectos contraproducentes y porque de ninguna manera serían eficaces para contrarrestar el “efecto histéresis” arriba señalado. Más prometedoras pueden ser medidas que intensifiquen los programas de aprendizaje y readiestramiento profesional y mejoren la capacidad de ajuste de los trabajadores a los continuos cambios del entorno económico; esfuerzos en este sentido siempre son positivos, pues la dotación adecuada de capital humano es un factor crucial en el crecimiento de una economía y para asegurar la competitividad internacional de las empresas.

- 15) Habida cuenta de la necesidad de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, la solución del problema del paro -en cualquier economía- pasa necesariamente por un proceso duradero de formación interior de capital fijo. Sin o con poca inversión productiva, la generación de empleos rentables será nula o escasa; se atrasan indebidamente los reajustes estructurales del aparato productivo y éste envejece progresivamente, lo que merma su eficiencia y reduce la competitividad internacional de las empresas y de los puestos de trabajo. Por el contrario, cuanto más alto y moderno sea el acervo de capital en la economía, más elevado puede ser el nivel de empleo al coste laboral real existente; una política macroeconómica expansiva no tropezaría con la dificultad de que escaseces de capacidad productiva limiten el crecimiento de la producción y generen, en cambio, inflación.
- 16) A este respecto queda mucho por hacer en Europa Occidental, dado que la vitalidad de las inversiones productivas es pobre desde hace años. En Alemania, por ejemplo, el porcentaje de la inversión neta en la renta nacional ha descendido durante los últimos años a su nivel histórico más bajo, a pesar de haberse experimentado una expansión coyuntural y haber mejorado los beneficios empresariales (en promedio del período 1982-87, dicho porcentaje fue del 8,5 por 100, en comparación con un 17 por 100 a comienzos de los años setenta). Muchas empresas se dedicaron a invertir en activos financieros o en el extranjero, dado que en estos campos la rentabilidad esperada era mayor. La formación interior de capital fijo se ha concentrado en reemplazar capacidades obsoletas y en sustituir mano de obra por máquinas. Frecuentemente la inversión ha tenido lugar en actividades de baja productividad; en industrias en declive (al amparo de ayudas estatales), en la construcción de viviendas y oficinas suntuarias (como reacción ante la inflación) y en excesiva infraestructura pública (fruto de programas fiscales de expansión de la demanda agregada). Lo que se ha quedado corto, son las inversiones de expansión de capacidad productiva, que son las que mayor potencial de creación de nuevos puestos de trabajo conllevan.
- 17) Para que una creciente y duradera inversión productiva genere más empleo, tienen que darse dos condiciones necesarias:
- Las relaciones entre los salarios de las diferentes categorías profesionales y entre coste laboral y tipo de interés deben de adecuarse a las escaseces relativas de los factores productivos hasta el punto que queden eliminados los alicientes para invertir con tecnologías capital-intensivas cuando existe la opción de utilizar tecnologías trabajo-intensivas; tiene que aumentar la productividad marginal del capital invertido (en la pasada década ha tendido a disminuir).
 - Las inversiones productivas en capital físico deben de ir acompañadas de inversiones en capital humano y de actividades de investigación y desarrollo en las propias empresas, de modo que éstas puedan reforzar su dimensión y presencia en los mercados y enfrentarse con éxito a un futuro siempre incierto.

18) Es en este sentido en el que la generación de puestos de trabajo está ligada al progreso tecnológico. Nuevas tecnologías se introducen con el fin de reducir costes y de aumentar la producción. Esto tiene diferentes implicaciones:

- Por un lado, habrá más pedidos para las empresas proveedoras de la nueva maquinaria; se necesitan programadores que generen el software correspondiente, analistas de sistemas y técnicos para los servicios de mantenimiento; y además surgen mercados completamente nuevos, como ya observamos en relación con la informática.
- Por otro lado, las nuevas tecnologías mejoran la productividad real, independientemente del grado de utilización de mano de obra y de capital. Esto aumenta los beneficios empresariales, lo cual incide positivamente sobre la capacidad de inversión; reduce los precios de los bienes y servicios correspondientes, lo cual incrementa el poder adquisitivo de la población activa; y hace más competitivas las empresas nacionales frente a las importaciones y en la exportación, lo cual robustece la demanda agregada.
- Además, las nuevas tecnologías en muchos casos reducen el coste financiero de una inversión creadora de empleo a menos de lo que cuestan los puestos de trabajo ya existentes y hacen rentable para la empresa el operar con más turnos de trabajo y más contratos a tiempo parcial.
- Finalmente ha de señalarse que la microelectrónica está reduciendo considerablemente los costes de información en comparación con los costes de transporte. Eso puede ser muy significativo para regiones periféricas y estructuralmente débiles por cuanto pueden atraer empresas, o partes de ellas, que hasta ahora operaban en los centros de aglomeración soportando los consabidos inconvenientes y cargas.

19) Habida cuenta del considerable potencial que tienen las nuevas tecnologías para crear puestos de trabajo, es necesario reconocer el impacto sobre la estructura del empleo:

- Los nuevos puestos de trabajo requieren aptitudes profesionales de tipo medio a alto; no los creará todo el sector industrial, sino en buena medida el sector de servicios modernos; y no estarán disponibles siempre en el lugar anhelado y al nivel de salario pretendido.
- Les irá mejor a quienes hayan adquirido habilidades que sean complementarias a la nueva tecnología, es decir, que sean más mentales y menos manuales. De este modo eluden la competencia de las nuevas tecnologías y pueden aspirar, gracias a los avances en la productividad real, a notables aumentos en sus ingresos.

- Quienes más difícil lo tienen son aquellas personas que no hacen otra cosa que lo que puede encomendarse, si bien con mayor rentabilidad, a las nuevas tecnologías, y que no tienen capacidad o voluntad para mejorar o reciclar su formación profesional. Pero por otro lado no hay que exagerar por la vía del pesimismo; el llamado “learning by doing” y la continua adaptación de los nuevos aparatos a la capacidad de manejo de los usuarios constituyen factores positivos para que incluso las personas menos calificadas se abran camino y logren empleos adecuados.

20) Un papel importante en el proceso inversor e innovador le corresponde a la pequeña y mediana empresa. La experiencia demuestra que, en comparación con las grandes empresas, las pequeñas y medianas muchas veces son más flexibles en el momento de tener que adaptarse a cambios de mercado y de tecnologías, saben asir con mayor determinación oportunidades de expansión y sobre todo, son más generadoras de empleo. En los Estados Unidos, por ejemplo, cerca del 80 por 100 de los nuevos puestos de trabajo han sido creados por pequeñas y medianas empresas. Ahora bien, para que el potencial económico de las pequeñas y medianas empresas tenga los efectos apetecidos, no es suficiente que existan iniciativas empresariales; también es necesario que puedan desarrollarse, con espontaneidad en unos casos y con perseverancia en otros. En ese sentido hay problemas en casi todos los países europeos: frecuentemente, la creación de nuevas empresas se ve afectada adversamente por la política económica e intervenciones administrativas en el mercado; pero sobre todo tropieza con dificultades de capitalización adecuada, incluida la disponibilidad de capital a riesgo. Parece ser que en diversos países se está comenzando a remediar el problema de la capitalización, ya sea creando un “mercado secundario” para la captación de capital social, ya sea fomentando los llamados fondos de “Venture Capital”.

21) En vista de la importancia que tiene la inversión productiva para crear empleos, es inexorable que los Gobiernos mejoren las condiciones objetivas para invertir e innovar. No hay política de empleo prometedor, si la economía no marcha bien. En países que estén en crisis (de ajuste estructural o endeudamiento exterior, por ejemplo), las inversiones productivas no despegarán, si falla la voluntad política para sanear la economía. De este modo, los gobiernos tienen que actuar en diversos frentes simultáneamente, como es el:

- Controlar la inflación
- Contener el gasto público (sobre todo el consuntivo)
- Recortar subvenciones estatales (que permitirían reducir la presión fiscal)
- Desarrollar los mercados de capital a riesgo
- Atraer inversiones directas extranjeras
- Desmantelar barreras a la difusión tecnológica

- Abrir los mercados de bienes y servicios para todos quienes tengan espíritu creador e innovador, incluidos los parados que quieran constituirse en empresarios
- 22) Si no se puede liberalizar y desregular la economía en su totalidad, cabe preguntarse si no se puede hacer esto para partes de ella. El esquema consistiría en crear “zonas de libre actividad económica”, en las que regiría una imposición fiscal moderada para las inversiones y no se aplicarían las regulaciones restrictivas de tipo laboral, social y financiero existentes en el resto del país. Las zonas estarían abiertas a todas las empresas nacionales y extranjeras, constituyendo el espacio disponible la única limitación a su número. Abundan las experiencias prometedoras con ensayos de este tipo, desde los puertos francos hasta las potentes zonas de libre comercio en Corea del Sur y Taiwán, sin olvidar el mercado de eurodólares y, aunque al margen de la legalidad, la “economía sumergida”. De lo que ahora se trataría es capitalizar estas experiencias, incluido el afloramiento de las actividades clandestinas, en un experimento controlado de desregulación parcial. Según los resultados que se obtengan, podrían ampliarse estas zonas o adaptarlas, pero también disolverlas. Como las empresas que se implanten en las zonas de libre actividad podrían producir a costes unitarios más bajos, verían cómo su competitividad internacional se robustece y cómo la rentabilidad de sus inversiones aumenta. Esto debería abrir el camino para la creación de nuevos puestos de trabajo.
- 23) Para concluir, quisiera subrayar que altas tasas de paro no constituyen, en ninguno de los países que las padezca, una fatalidad ante la que haya que resignarse. El volumen de trabajo no es una constante dada exógenamente, sino lo crea la propia economía. Por tanto están fuera de lugar las fórmulas de “repartir el trabajo”; no hacen otra cosa que causar costes adicionales a las empresas y perpetuar las rigideces en los mercados laborales. La solución tiene que ir por otras vías. Dado que en tiempos en los que se producen cambios estructurales profundos, la necesidad de flexibilidad es enorme, tiene que haber movilidad (profesional, sectorial y geográfica) en la población activa; tiene que haber espíritu empresarial, libre de actitudes “funcionariales”, dispuesto a asumir los riesgos que comporta toda inversión generadora de riqueza y empleo; tiene que haber sensibilidad hacia las nuevas alternativas de trabajo en la “sociedad de la información” en la que se están convirtiendo nuestros países; tiene que haber habilidad para superar los conceptos organizadores del trabajo en fábrica, diversificar actividades (incluso hacia el hogar) y concertar contratos a tiempo parcial; tiene que haber confianza en la capacidad del individuo y reservas frente al corporativismo. A nivel intelectual, es Schumpeter en combinación con Hayek quienes deberían marcar la pauta, no Keynes con sus epígonos.
- 24) De todo esto hay mucho más en los Estados Unidos, en el Japón y en los “nuevos países industrializados” del Pacífico que en Europa y en América Latina. Pero aquí las cosas pueden cambiar, aunque no tan rápidamente como desearíamos. Ahora bien, habrá que olvidarse de paliativos y aplicar

políticas que vayan al grano, que ni sean defensivas ni estén condicionadas por consideraciones electoralistas, y que hagan prevalecer las iniciativas individuales sobre los aparatos burocráticos del Estado y de las grandes organizaciones sociales. Se quiera o no, la máxima responsabilidad por mejorar sustancialmente las posibilidades de empleo recae en quienes determinan las condiciones en los mercados laborales, es decir, los sindicatos y las asociaciones empresariales. Los gobiernos pueden desempeñar un papel importante creando un clima económico, social y político favorable a la inversión y la innovación, pero no pueden solucionarlo todo, por mucho que se lo propongan.