

¿Por qué algunos países logran crear más empleo que otros?

Pietro Garibaldi
Paolo Mauro



¿Por qué algunos países
logran crear más empleo
que otros?



Pietro Garibaldi
Paolo Mauro

©2000 Fondo Monetario Internacional

Directora de la serie
J. R. Morrison
Departamento de Relaciones Externas del FMI

Diseño de la portada: Massoud Etemadi
Sección de Artes Gráficas del FMI

Edición en español
División de Español
Dirección de Servicios Lingüísticos

Traducción: Adriana Russo
Corrección de pruebas y
autoedición: Myriam J. V. Collyns

ISBN 1-55775-956-1
ISSN 1020-8372

Abril de 2000

Para solicitar publicaciones del FMI diríjase a:
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, EE.UU.
Tel: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org
Internet: <http://www.imf.org>

Prefacio

La serie Temas de economía tiene por objeto divulgar información a un amplio grupo de lectores no especialistas acerca de los trabajos de investigación económica que realiza el FMI sobre temas de actualidad. El material utilizado como base para esta serie procede principalmente de documentos de trabajo del FMI, documentos técnicos preparados por los economistas de la institución, estudios de expertos visitantes y trabajos de investigación sobre cuestiones de política económica.

El presente estudio se basa en el material publicado originalmente en el documento de trabajo del FMI WP/99/109 “Deconstructing Job Creation,” de Pietro Garibaldi y Paolo Mauro. La lista de los trabajos de investigación citados en esta versión abreviada pueden consultarse en dicho documento de trabajo, que puede adquirirse a través del Servicio de Publicaciones del FMI al precio de US\$7, o consultarse en el sitio del FMI en Internet (www.imf.org). Esta versión fue preparada por Charles S. Gardner y Jeremy Clift.

¿Por qué algunos países logran crear más empleo que otros?

En los últimos 10 años, Estados Unidos ha conseguido avances espectaculares en la creación de empleo mientras que los resultados de otros países industriales han sido patentemente inferiores. ¿A qué se debe esta divergencia en la capacidad de los países para crear puestos de trabajo? ¿Cuáles son los factores comunes que determinan la creación de empleo?

El reto para muchos países europeos es cómo generar más puestos de trabajo. En Europa continental, la tasa de desempleo es mucho más elevada (10% en la zona del euro en 1999) que en Estados Unidos (4½%), pero varía considerablemente: en los últimos tiempos la tasa de desempleo en Portugal se ha situado en un 4½%, pero en España alcanza un 16%.

Se han realizado muchos estudios para dilucidar por qué algunos países tienen tasas de desocupación más elevadas que otros pero se ha prestado menos atención a la capacidad relativa de los países para crear empleo, es decir, al crecimiento neto del empleo. En el presente documento se presentan las conclusiones de un nuevo estudio del FMI en que se analiza en forma sistemática la creación de empleo durante las dos últimas décadas en los países industriales, con especial énfasis en las divergencias que se observan en Europa.



Las ventajas de un enfoque basado en la creación de empleo

Este enfoque ofrece las cuatro ventajas siguientes:

- Es mucho más fácil medir el empleo que el desempleo. En la cuantificación del desempleo deben establecerse definiciones sutiles para distinguir entre las personas que integran la fuerza laboral de las que no la integran. Para ser consideradas como desempleadas las personas deben declarar que están buscando trabajo activamente; sin embargo, sobre todo en los países de gran desocupación, los trabajadores desalentados dejan de buscar trabajo y, por lo tanto, no son incluidos en las estadísticas de desempleo. Inversamente, muchas de las personas que declaran estar buscando empleo no están del todo decididas a trabajar, y menos aún a medida que se deterioran sus perspectivas de conseguir trabajo.
- El segundo motivo que justifica un examen más minucioso de la creación de empleo es que, dado un nivel de desempleo, una mayor capacidad para crear puestos de trabajo eleva el producto del país y, entre otras consecuencias, incrementa la proporción entre los trabajadores y los jubilados, con lo cual se reduce el costo de la red de protección social.
- Tercero, las conclusiones a que se llegan a partir del análisis de la desocupación no son necesariamente las mismas que se desprenden cuando la atención se centra en la creación de empleo. Por ejemplo, las leyes, programas o convenios laborales que dificultan los despidos o elevan su costo, no parecen tener efecto alguno en la tasa de desempleo. Sin embargo, la capacidad para crear empleo parece disminuir en gran medida en presencia de sólidos sistemas de protección del empleo.
- Por último, cuando el análisis se centra en la expansión del empleo, y no en la trayectoria del desempleo, los resultados que se obtienen son más útiles. Los datos de desempleo, por ejemplo, no proporcionan información alguna sobre los tipos de trabajos que ofrece la economía, o sobre las condiciones de trabajo, por ejemplo, si los puestos son permanentes o temporales, de jornada completa o a tiempo parcial. Un examen de

estos factores permite determinar, por ejemplo, en qué medida la mayor creación de empleo en Estados Unidos, con respecto a Europa continental, puede atribuirse a características históricas tales como una proporción mucho menor de empleo rural o de empleos tradicionales en el sector manufacturero, los cuales se han mantenido en niveles estancados o han disminuido en todos los países avanzados. Asimismo, este enfoque permite analizar los efectos de una mayor incorporación de la mujer a la fuerza laboral y aclarar aspectos que son importantes en la formulación de políticas como, por ejemplo, si el fomento del trabajo a tiempo parcial conduce a una mayor expansión del empleo global o simplemente reduce el número de empleos de jornada completa.

Un argumento válido para refutar este enfoque es que, transcurrido un período muy largo, el ritmo de expansión del empleo debería igualarse con la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar. Sin embargo, a mediano plazo —aproximadamente 20 años— las políticas oficiales y las diferencias institucionales pueden tener un efecto muy considerable en la proporción de personas en edad de trabajar que deciden incorporarse al mercado de trabajo. Además, la tasa de creación de empleo influye en la tasa de aumento de la población en edad de trabajar, ya que los países que más crean empleo tienden a ser los que atraen al mayor número de inmigrantes.

En los últimos 20 años, la tasa neta de crecimiento del empleo ha variado sustancialmente en los distintos países avanzados. Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia crearon mucho más empleo que la mayoría de los países europeos. Dentro de Europa, Francia, Italia y algunos países nórdicos obtuvieron resultados menos positivos, en tanto que los Países Bajos e Irlanda registraron grandes avances, sobre todo durante los años noventa.

En el estudio que elaboraron los técnicos del FMI se aplican métodos estadísticos convencionales a una amplia gama de datos que reflejan la variada evolución de estos países en cuanto a la creación de empleo. Por ejemplo, se analiza la situación en cada país teniendo en cuenta diferencias por edad y género, sector económico y tipo de contrato (a tiempo parcial o completo, temporal o

permanente), y la forma en que estos factores inciden en el aumento del empleo. Aunque en el debate sobre la eficacia global de la política laboral éstos son los factores predominantes, la mayoría de las teorías sobre el mercado laboral se centran en los niveles agregados de empleo y desempleo.

Al parecer, este estudio constituye el primer intento de comparar, mediante un análisis detallado, la creación de empleo a mediano plazo utilizando datos de 21 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, para poder corroborar algunas de nuestras conclusiones, se requiere una labor de investigación mucho más extensa. Las correlaciones estadísticas y las técnicas de medición simples, por ejemplo, se prestan muy fácilmente a conclusiones erróneas con respecto a la identificación de las causas y efectos.

También se justifica una actitud prudente en razón de que el análisis se centra exclusivamente en cifras del empleo sin tener en cuenta ni el nivel ni la flexibilidad de los salarios. En algunos estudios sobre las remuneraciones se sostiene que los mejores resultados de empleo de Estados Unidos, en relación con los de Europa, pueden ser consecuencia de una mayor flexibilidad salarial, factor que no se analiza en este trabajo.

Un primer examen de la creación de empleo en todos los países avanzados en los últimos 20 años indica que algunos países lograron grandes avances en unos pocos sectores (el sector del comercio minorista en Estados Unidos, por ejemplo), y que en algunos países que lograron un rápido aumento del empleo la composición inicial de los puestos de trabajo era favorable, caracterizándose por una reducida concentración de puestos en los sectores agrícola o manufacturero.

Un análisis más detenido, sin embargo, revela que estas características particulares explican sólo parcialmente los resultados superiores de los países no europeos. En realidad, los datos indican que la adopción de una política caracterizada por bajos costos de despido y por una carga impositiva reducida fue un factor mucho más importante en el rápido ritmo de creación de empleo, y que las divergencias entre los resultados de Europa y los de los demás países son casi exclusivamente atribuibles a este factor.

Cuando el análisis se centra exclusivamente en los países europeos, los datos estadísticos resultan mucho menos convincente para explicar estas diferencias. En los Países Bajos, por ejemplo, los excelentes resultados fueron en gran parte consecuencia del aumento extraordinario del empleo a tiempo parcial. Asimismo, si bien los resultados de este país fueron notables y merecen ser objeto de un estudio más profundo, también es evidente que en toda Europa el empleo a tiempo parcial aumentó a expensas de una gran cantidad de puestos de jornada completa.

Estas cuestiones se analizan en las cinco secciones siguientes:

- En la sección I se clasifican los resultados obtenidos por 21 países de la OCDE en materia de empleo durante los últimos 20 años, teniendo en cuenta los aumentos del producto, la inversión de capital y la población económicamente activa.
- En la sección II se examina la creación de empleo por sectores, a partir de datos sobre el empleo en el sector agrícola, cuatro sectores industriales y seis sectores de servicios.
- En la siguiente sección se examina la relación entre la creación de empleo y variables institucionales como los impuestos, el poder sindical, los costos de despido de trabajadores, y la indemnización por desempleo.
- En la sección IV se analiza la creación de empleo en Europa, concretamente la medida en que el trabajo a tiempo parcial ha reducido el número de empleos de jornada completa, y el efecto que han tenido los contratos temporales (por oposición a los permanentes). Asimismo, se examina la creación de empleo en función de la edad y el género de los trabajadores, y de las distintas modalidades de empleo.
- En la última sección se presentan algunas conclusiones.



I. Discrepancias en la tasa de creación de empleo

En las dos últimas décadas las discrepancias en la creación de empleo entre los 21 países examinados son notorias. El periodo muestral del estudio —de 1980 hasta 1997 inclusive— elimina de las comparaciones las fluctuaciones económicas a corto plazo. Se observa que los países no europeos, entre ellos Australia, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, obtuvieron resultados muy superiores a los de Europa continental, exceptuando los Países Bajos y Suiza. Este primer grupo de países alcanzó una tasa anual media de aumento del empleo del 1½%, frente a menos de un ½% anual en Europa continental (véase el gráfico 1).

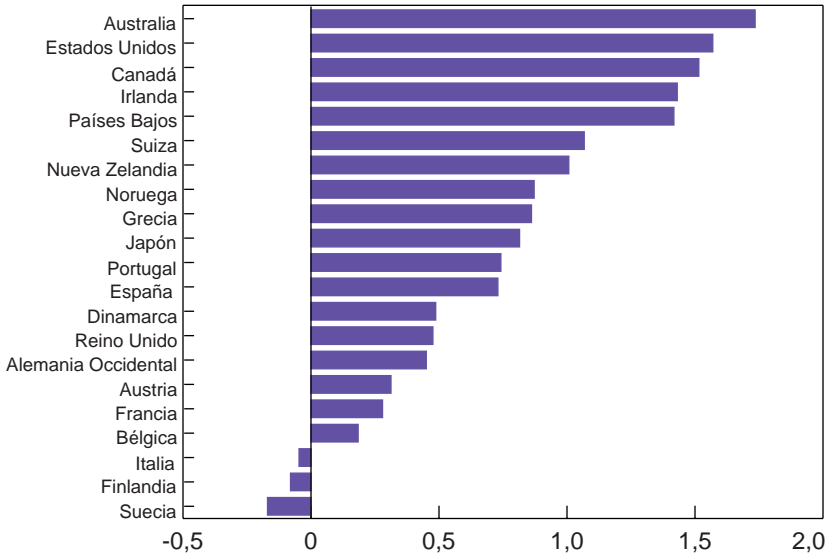
En valores absolutos, estas diferencias son impresionantes: en un país del tamaño de Italia, por ejemplo, una diferencia de un punto porcentual en la tasa de aumento del empleo se traduce anualmente en unos 200.000 puestos de trabajo, y en unos 3½ millones de empleos durante el período de 17 años incluido en la muestra.

Cabe preguntarse si estas grandes discrepancias reflejan la necesidad de que los países reformen sus mercados de trabajo, o si la explicación radica en otros factores, tales como los aumentos de la población en edad de trabajar, del producto total o de la inversión en capital. Los datos permiten extraer algunas conclusiones, en primer lugar, con respecto a la variación de la población en edad de trabajar.

Si la tasa de creación de empleo de un país sigue el ritmo de crecimiento de su población económicamente activa, generalmente se considera que la situación del país es favorable. De hecho, los países donde dicha población crece con más rapidez suelen crear, en términos relativos, un mayor número de puestos de trabajo. Si utilizamos este criterio, los resultados de Estados Unidos deben considerarse verdaderamente extraordinarios, ya que se crearon mucho más puestos de trabajo que los necesarios para seguir el ritmo de crecimiento demográfico y, en consecuencia, se registró una disminución radical de la tasa de desempleo. En los últimos 20 años, la proporción de Estados Unidos entre el empleo y la población en edad de trabajar aumentó más de 7 puntos porcentuales pese a que la inmigración fue considerable.

Gráfico 1. Crecimiento medio del empleo en los países de la OCDE, 1980–99

(Porcentaje)



Fuentes: OCDE, FMI.

Si aplicamos este mismo criterio a otros países, observamos que Australia, Canadá, Irlanda, y Nueva Zelanda obtienen calificaciones ligeramente más bajas, en tanto que las del Reino Unido y Bélgica mejoran levemente. No obstante, las calificaciones globales siguen siendo similares, como también lo son cuando se examina la tasa de crecimiento del producto.

La tasa de aumento del producto y la tasa de creación de empleo están intrínsecamente vinculadas. Si supusiéramos que la mano de obra y el capital se utilizan en la producción en las mismas proporciones, independientemente del nivel del producto (lo cual sería poco realista), la tasa de creación de empleo y la tasa de aumento del producto no serían más que un calco una de otra. En realidad, estas proporciones varían y los aumentos de la productividad se reflejan en diferencias entre la tasa de creación de empleo y la de aumento del producto.

Un análisis de las diferencias que surgen durante períodos largos proporciona pistas acerca de los factores que generan el aumento de empleo. Por ejemplo, cuando un país crea un nuevo producto, o aumenta su competitividad internacional por cualquier motivo, registra una mayor demanda de su producción, y por lo tanto el nivel de empleo aumenta para satisfacer esa nueva demanda. Desde esta perspectiva, parte de la alta tasa de crecimiento del empleo en Irlanda, a la que se sumó un rápido aumento de la inversión sobre todo en alta tecnología, puede considerarse consecuencia de un aumento espectacular de la tasa de crecimiento del producto más que de un “milagro” en la situación del empleo. Es posible que en el caso inverso, debido a la tasa de crecimiento del producto, se haya frenado la creación de empleo en países como Grecia y Suecia.

Los resultados del estudio indican que la mayoría de las economías europeas fueron remplazando la mano de obra por capital en mayor medida que las economías no europeas que registraron un dinámico crecimiento del empleo. Por lo tanto, es posible que los países con instituciones laborales flexibles creen más empleo porque satisfacen el aumento de la demanda mediante la contratación de empleados y un aumento de la inversión de capital. Algunos analistas consideran que las crecientes demandas de los sindicatos en Europa a partir de fines de los años setenta dieron lugar a una fuerte sustitución de mano de obra por capital. También en Canadá el capital aumentó mucho más rápidamente que el número de trabajadores empleados, lo cual parece indicar que no se aprovechó totalmente el potencial para crear empleo.

Si el análisis se limita a los años noventa, los resultados de algunos países europeos, sobre todo Irlanda y los Países Bajos, son aún más espectaculares. Durante el período 1990–97, Irlanda obtuvo mejores resultados que todos los demás países avanzados, con una tasa media anual de creación de empleo de 3%. Desde 1995, España también ha registrado una elevada tasa de creación de empleo, pero aún queda por determinar si estos avances obedecen simplemente a un repunte del ciclo económico. En cambio, la creación de empleo en Suiza, que fue rápida hasta 1990, se ha estancado, lo cual es compatible con una desaceleración de la produc-

ción. En la mayoría de los otros países, sin embargo, las calificaciones basadas en los datos de 1990–97 son similares a las que se obtienen utilizando datos de 1980–97.



II. Discrepancias sectoriales

En estudios recientes se sostiene que las variaciones históricas, entre un país y otro, de la composición del empleo por sectores económicos explican en gran medida las discrepancias de las tasas de crecimiento del empleo. En uno de estos estudios se plantea que la tasa de creación de empleo fue mayor en Estados Unidos que en Francia debido a la rápida expansión del sector del comercio minorista en el primero. Esta conclusión es compatible con la noción comúnmente aceptada de que la creación de empleo en Estados Unidos se ha concentrado en puestos de trabajo mal remunerados que requieren un bajo grado de calificación. De hecho, las investigaciones del FMI confirman que en todos los países de rápida creación de empleo, la expansión de este sector contribuyó considerablemente al aumento global del empleo y, en promedio, elevó la tasa anual de ocupación en $\frac{1}{2}$ punto porcentual durante el período 1983–94, no sólo en Estados Unidos sino también en Australia y Canadá.

En el estudio realizado por los técnicos del FMI se analizaron los datos de empleo de 11 sectores económicos de 11 países correspondientes al período 1982–94. Si bien el tamaño de la muestra es menor que la considerada en la sección I, abarca países donde la tasa de crecimiento del empleo ha sido alta, como Australia, Canadá, Estados Unidos y los Países Bajos, así como países donde ha sido muy baja, como Italia, Francia y Suecia.

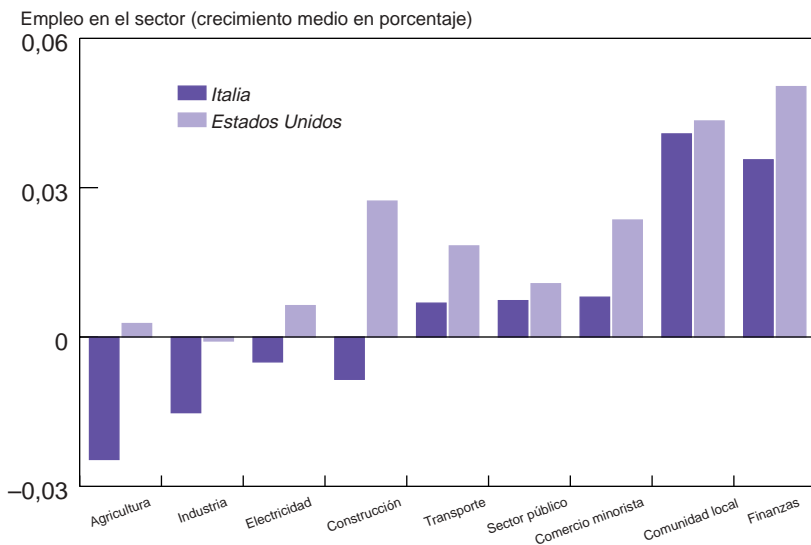
El análisis respalda el argumento de que la composición inicial del empleo por sectores económicos es un factor determinante de la tasa global de expansión del empleo. En 1982, por ejemplo, varios de los países de baja creación de empleo, incluidos Francia e Italia, tenían una alta proporción de empleo en los sectores agrícolas e industrial, sectores en que la mayoría de las economías industriales habían perdido puestos de trabajo.

Si bien los factores sectoriales son significativos, en la mayoría de los países sólo explican una pequeña proporción del aumento global del empleo, y casi no afecta las calificaciones de los países basadas en la tasa total de crecimiento del empleo. Los resultados tampoco respaldan la idea de que el comercio minorista sea el principal factor determinante de las discrepancias de las tasas de crecimiento del empleo. Si esta tasa se calcula utilizando el supuesto extremo de que no se crearon nuevos empleos en el sector del comercio minorista, los países no europeos con los mejores resultados siguen siendo, por un amplio margen, los que crean empleos más rápidamente, y la calificación global no cambia.

El efecto de las diferencias históricas en la composición del empleo se analizó utilizando un método contable que calcula cuál habría sido la capacidad de los países para crear empleo si la composición del empleo en 1982 hubiese sido igual al promedio de todos los países de la muestra. Los resultados indican que todos los países de lenta creación de empleo se vieron perjudicados por factores históricos negativos, de la misma manera que los países con los mejores resultados se beneficiaron de circunstancias favorables, como una concentración de empleo relativamente reducida en los sectores agrícola y manufacturero. Sin embargo, las calificaciones de los países no se modifican en términos generales.

Se observaron excepciones en algunos países, sobre todo en Europa meridional, que en un inicio tenían una alta concentración de empleo en el sector agrícola. Suponiendo que los resultados contables aproximativos son válidos, si la composición sectorial del empleo en Italia, hubiese sido idéntica al promedio de la muestra en 1982, el país habría generado al menos 1.200.000 puestos de trabajo más llegado 1994, y su calificación con respecto a los demás países habría sido notablemente mejor.

Gráfico 2. Creación de empleo en los distintos sectores de Italia y Estados Unidos: 1982–94



Las ventajas que consiguieron algunos países —y la carga que soportaron otros— también pueden evaluarse mediante un análisis similar, estimando cuál habría sido la creación de empleo global en cada país si cada sector hubiese registrado un crecimiento equivalente a la tasa media del conjunto de los países. Este análisis muestra que las diferencias iniciales en la composición del empleo por sectores explican sólo alrededor de una quinta parte, de la discrepancia total entre los países.

Una ilustración final que respalda la hipótesis de que las diferencias en el funcionamiento del mercado laboral de los distintos países explican en mucho mayor medida los resultados en materia de creación de empleo que las distintas tendencias históricas del empleo por sectores es que, por ejemplo, Estados Unidos creó más empleos que Italia, en los 11 sectores considerados (véase el gráfico 2). Aunque Italia es el país en que los efectos sectoriales parecen ser más pronunciados, el gráfico indica que estos

efectos probablemente no explican por qué este país obtuvo peores resultados que Estados Unidos.



III. Creación de empleo y política económica

Dado que las diferencias sectoriales sólo permiten explicar parte de las variaciones de la tasa de crecimiento del empleo, dichas variaciones deben tener otras causas.

Un tema de investigación prometedor en este sentido es la relación entre la tasa de crecimiento del empleo y las políticas e instituciones del mercado laboral. En el estudio del FMI se examinaron factores como los subsidios por desempleo, el poder sindical y las prácticas de negociación laboral, y los niveles impositivos. Asimismo, se examinaron una serie de prácticas que afectan a los costos de despido, es decir, la legislación de protección del empleo. Dichas prácticas incluyen el plazo de preaviso que el empleador debe dar al empleado, el número de meses de salario que debe recibir un empleado despedido, y todos los complejos procedimientos que rigen los despidos.

Los estudios anteriores (tanto teóricos como empíricos), que se centran generalmente en las tendencias de la desocupación, llegan a una serie de conclusiones con respecto a la influencia de estos factores.

Según la mayoría los modelos teóricos del mercado laboral, por ejemplo, cuanto mayores sean los subsidios por desempleo, mayor será la tasa de desocupación y menor la tasa de creación de empleo. Asimismo, en la práctica, se considera que la generosidad de las prestaciones por desempleo está vinculada a una mayor desocupación. El poder sindical, que se cuantifica en función de la propor-

ción de trabajadores amparados por convenios colectivos, se traduce en mayores sueldos y un mayor desempleo, aunque en menor medida cuando los sindicatos y las empresas coordinan sus actividades de negociación.

La influencia de los impuestos y de las diversas leyes que protegen el empleo es menos evidente, como lo atestigua el intenso debate público que estos factores siguen suscitando. En teoría, el efecto de las variaciones de las tasas impositivas sobre el desempleo depende principalmente de la medida en que los aumentos de impuestos se transfieren a los trabajadores mediante reducciones de las remuneraciones, y de la reacción de la oferta de mano de obra frente a las variaciones salariales. Por ejemplo, en un estudio se demostró que los aumentos impositivos incrementan el empleo únicamente si se traducen en un aumento de la razón entre la remuneración neta y la prestación por desempleo.

En otro análisis se sostiene que, a largo plazo, todo impuesto sobre la mano de obra recae en los empleados, como lo demuestra la ausencia en la práctica de un vínculo entre el nivel impositivo total y el costo de mano de obra. En cambio, en otros estudios de tipo teórico o basados en la evolución del mercado laboral, se sostiene que un aumento de los impuestos genera un mayor desempleo y reduce la producción. En el presente estudio se recopilan pruebas de que los sindicatos europeos han tenido suficiente influencia como para transferir parte del aumento de la carga impositiva a las empresas. Asimismo, se observa que el desempleo aumenta a medida que se incrementa la carga impositiva total, aunque no sucede lo mismo cuando aumentan los impuestos sobre la nómina salarial.

Según la mayoría de los estudios teóricos, el desempleo no aumenta si los costos de despido son elevados. La lógica de esta predicción es que, dado que la protección del empleo incrementa el costo para una empresa o un sector de modificar el tamaño de su fuerza laboral, tanto la contratación como los despidos serán menores, pero el efecto neto sobre el empleo medio será ambiguo. Las variaciones del desempleo en los países europeos, que son pequeñas en comparación con las que se observan en Estados Unidos y Canadá, confirman esta tendencia. No obstante, otros analistas sostienen que los aumentos de los costos de despido inducen los empresarios,

a lo largo de una o dos décadas, a sustituir mano de obra por capital, lo cual es congruente con la disminución de la participación de la mano de obra en el ingreso en los principales países avanzados.

El análisis del crecimiento del empleo a mediano plazo confirma varias relaciones empíricas identificadas en estudios anteriores sobre el desempleo. Según estudios realizados por el FMI, la creación de empleo es menor cuando los sindicatos son relativamente poderosos; asimismo, existe una relación estrecha entre el aumento de la población en edad de trabajar y la creación de empleo. En cambio, las diferencias en las prestaciones por desempleo entre un país y otro parecen tener un efecto insignificante en la creación de puestos de trabajo.

Más importante desde el punto de vista de la formulación de políticas, el establecimiento de amplios mecanismos de protección del empleo parece frenar la creación de empleo, al igual que un nivel impositivo global elevado. Las pruebas realizadas para tratar de cuantificar estas relaciones confirmaron que el vínculo entre la legislación de protección laboral y la creación de empleo es más estrecho, pero la relación con respecto a la carga impositiva total también es bastante robusta.

Específicamente, las mediciones efectuadas para este estudio indican que, en promedio, si un país baja cinco lugares en la clasificación de los países según el grado de protección laboral, la tasa media de creación de empleo aumenta en promedio entre 0,1 y 0,2 puntos porcentuales. En Italia, por ejemplo, este aumento equivale a unos 20.000 a 40.000 puestos de trabajo por año, cifra que se traduce al cabo de 20 años en 400.000 y 800.000 puestos. Una reducción de la carga impositiva global de 1 punto porcentual del producto se traduce en un aumento medio de la tasa de creación de empleo de unos 0,05 puntos porcentuales.

¿Qué validez tienen estas conclusiones? Los resultados estadísticos del estudio deben interpretarse con cautela, sobre todo dado el pequeño número de observaciones y el alto grado de vinculación entre algunas de las variables de política. Tratar de establecer relaciones de causa y efecto es particularmente arriesgado, aunque algunos de los resultados se ajustan más a los que se obtuvieron en ciertos estudios anteriores que a los obtenidos en otros. Por ejemplo, la relación que parece existir entre un alto costo de despido y una tasa reducida de creación

de empleo parece congruente con la idea de que estos costos, además, inducen a los empleadores a sustituir mano de obra por capital.

En principio, estos resultados serían compatibles con la noción tradicional de que la protección del empleo reduce tanto la contratación en períodos de auge como los despidos en períodos de menor actividad, con lo cual no habría un efecto neto sobre el empleo. Esta interpretación sería más convincente si pudiera considerarse que el período 1980–97 fue un período de auge cíclico, en que los aumentos del empleo fueron menores en países con altos costos de despido, como en Europa continental, y mayores en países como Estados Unidos, en que los costos de despido son bajos. Sin embargo, tanto Europa como Estados Unidos han registrado variaciones cíclicas en las dos últimas décadas y, por lo tanto, cuesta creer que los costos de despido no afecten el nivel de empleo.

La relación que se observa entre la carga impositiva global y la tasa de crecimiento del empleo es congruente con la noción de que, a medida que los impuestos aumentaron en Europa, una creciente proporción de la carga adicional se transfirió a los empleadores, los cuales optaron por reducir la masa salarial. En este caso, sin embargo, los investigadores esperaban que los impuestos sobre la nómina salarial reducirían el crecimiento del empleo más que la carga impositiva global. No obstante, el estudio del FMI no arrojó pruebas estadísticas que respaldaran esta noción.



IV. La situación dentro de Europa

La carga impositiva y los costos de despido son factores que posiblemente expliquen en cierta medida las discrepancias en la creación de empleo entre los países no europeos que obtuvieron buenos resultados en materia de empleo, como Estados Unidos y Australia y la mayoría los países de Europa continental, pero aún no

hay una explicación para las grandes variaciones dentro de Europa. Para dilucidar la situación en Europa, en el estudio se examinaron las diferencias entre 11 países de la Unión Europea durante el período 1983–97. Se examinó la composición de la creación de empleo por tipo de contrato (a tiempo parcial o de jornada completa; temporal o permanente), los sectores económicos generales en que se crearon empleos, y la edad y género de los nuevos contratados. Asimismo, se examinaron las interacciones entre estos factores como, por ejemplo, la medida en que los puestos de trabajo de jornada completa fueron ocupados por hombres jóvenes. La comprobación más sorprendente es que en el país con los mejores resultados en materia de empleo, los Países Bajos, aproximadamente la mitad de los puestos de trabajo a tiempo parcial creados desde mediados de los ochenta corresponde a la contratación de mujeres de 25–49 años de edad, generalmente en el sector de servicios.

Según el estudio, el tipo de puestos de trabajo que se crean depende principalmente de los avances de la tecnología o de la evolución de la oferta de mano de obra. Prácticamente en todos los países de la Unión Europea, la tasa de crecimiento del empleo de las mujeres fue mucho más alta que la de los hombres, lo cual refleja aumentos mucho mayores en la participación de la mujer en la fuerza laboral. La disminución del empleo juvenil parece obedecer, en parte, al hecho de que los jóvenes pasan más años en instituciones educativas, y a factores del mercado laboral como los elevados costos de despido.

Si bien el empleo de trabajadores de 25–49 años de edad aumentó en todos los países, la evolución fue menos favorable en lo que respecta a los trabajadores de 50–64 años, en parte debido a la tendencia a la jubilación anticipada en varios países. Asimismo, los cambios en los sectores económicos también afectaron el empleo, por edad y género, registrándose tasas de crecimiento especialmente altas entre mujeres de 25–49 años a medida que el sector de servicios se fue ampliando en todos los países.

Tipos de contratos y creación de empleo

Una cuestión central para la formulación de políticas es si el aumento de la proporción de puestos de trabajo a tiempo parcial

guarda relación con una mayor creación global de empleo. En este sentido, el caso de los Países Bajos es notable: la mitad de los puestos creados corresponde a contratos a tiempo parcial. Las reformas emprendidas en ese país a principios de los años ochenta parecen haber fomentado el empleo global mediante un fuerte aumento del empleo a tiempo parcial. Paralelamente, en el conjunto de los 11 países europeos considerados, el estudio no encuentra pruebas convincentes de que una mayor proporción de puestos a tiempo parcial incremente la tasa global de creación de empleo, ya sea en Europa en conjunto o en cualquiera de los tres sectores económicos más importantes: agricultura, industria y servicios.

A fin de estimar en qué medida el aumento del empleo a tiempo parcial trae aparejada una pérdida de puestos de jornada completa, en el estudio del FMI se compara el aumento global del empleo en Europa con el aumento de la proporción de empleo a tiempo parcial.

¿En qué medida aumenta el empleo cuando un país agrega 100 puestos de trabajo a tiempo parcial? Para responder a esa pregunta, en el estudio del FMI se establecen tres referencias. Primero, si el empleo global también aumenta en 100 puestos, el número de puestos a tiempo completo no sufre ninguna disminución. Segundo, si el empleo global aumenta en 50 puestos, el número total de horas trabajadas no varía en cifras netas, porque el promedio de las horas trabajadas en puestos a tiempo parcial es aproximadamente la mitad de las horas trabajadas en puestos de jornada completa. Tercero, si el empleo global permanece constante, los 100 puestos nuevos a tiempo parcial se crean a expensas de igual número de puestos de jornada completa.

Los resultados parecen indicar que al aumentar el empleo a tiempo parcial suele disminuir el número de trabajos de jornada completa, pero el número total de puestos de trabajo tiende a incrementar.

Si la creación de puestos de trabajo a tiempo parcial de los países se analiza por sectores (por ejemplo, a partir de datos sobre los sectores industrial, agrícola y de servicios de Francia) se obtienen datos más completos que permiten estimar la relación entre los aumentos del empleo a tiempo parcial en un sector determinado y la tasa global de creación de empleo del país. Este análisis pone de

manifiesto la posibilidad de que las consideraciones tecnológicas sean las que determinan hasta qué punto los puestos de jornada completa serán sustituidos por puestos a tiempo parcial.

Según el estudio, los aumentos del empleo a tiempo parcial en el sector de servicios estuvieron acompañados por aumentos del número global de puestos y por una reducción parcial del empleo de jornada completa. Los datos parecen indicar que muy posible no se haya producido un aumento neto del número de horas trabajadas, pero es evidente que se requiere una investigación más profunda.

Con respecto al trabajo temporal, el caso de España llama la atención. En las dos últimas décadas, el aumento neto del empleo en este país se concentró exclusivamente en la creación de puestos temporales. Al igual que en otros países, las reformas a principios de los años ochenta, que permitieron el empleo temporal en un entorno en que los costos de despido eran sumamente elevados, parecen haber impulsado un aumento extraordinario del número de puestos temporales, en tanto que el empleo global registró un crecimiento muy lento. En España, los contratos temporales representan un tercio del empleo total, la proporción más elevada —por un amplio margen— de todos los países avanzados.

Dado que España e Italia tienen los costos de despido más altos entre los países avanzados, resulta tentador concluir que los países con altos costos de despido son los que tienen la mayor incidencia de empleo temporal o los que registran el mayor aumento de esta modalidad de empleo. No obstante, al respecto, los datos estadísticos no son muy convincentes, sobre todo cuando España se excluye de la muestra.

Las diferencias muy notables entre los Países Bajos y España parecen indicar que los contratos a tiempo parcial son una fórmula más prometedora para incrementar el empleo que los contratos temporales. Dicha conclusión es respaldada por indicios de que los trabajadores tienden a preferir el trabajo a tiempo parcial al empleo temporal.

Según encuestas realizadas en la Unión Europea en 1997, alrededor del 58% de los trabajadores a tiempo parcial no hubiera preferido un puesto de jornada completa, y en los Países Bajos este porcentaje es un 72%. En cambio, sólo un 7% de los trabajadores

temporales en Europa indicaron que no preferirían un puesto permanente; en España, en cambio, un 87% de los trabajadores temporales no habían conseguido encontrar trabajo permanente y la proporción que no deseaba un puesto permanente era ínfima.



Conclusión

A continuación se presentan los principales resultados de la investigación:

- Una política laboral que establece bajos costos de despido y una carga tributaria reducida puede fomentar sustancialmente la creación de empleo y, al parecer, la adopción de una política de este tipo en Europa explica casi la totalidad de las divergencias entre Europa continental y los países no europeos que obtuvieron los mejores resultados en materia de empleo.
- La presencia de amplios mecanismos de protección del empleo parece frenar la creación de nuevos puestos de trabajo, al igual que una alta carga impositiva. La conclusión de que los altos costos de despido guardan relación con una baja tasa de creación de empleo parece congruente con la idea de que estos costos también inducen a los empleadores a reemplazar mano de obra por capital.
- En Europa continental, la difusión del empleo a tiempo parcial parece explicar por qué algunos países han logrado crear más empleo que otros.
- El éxito de los Países Bajos parece indicar que los contratos a tiempo parcial resultan atractivos, sobre todo para las mujeres. Sin embargo, debe seguir estudiándose en qué medida ello se traduce en un aumento neto significativo del número total de

empleos. En cambio, como demuestra el caso España, es más probable que el trabajo temporal dé lugar a la sustitución del empleo más que a un aumento real del nivel de empleo neto.

- Aunque es aconsejable reducir los obstáculos que impiden la contratación a tiempo parcial, este argumento no debe utilizarse para postergar otras reformas necesarias en el mercado laboral.
- Factores sectoriales tales como una reducida proporción inicial del empleo en los sectores agrícola o manufacturero, o la evolución favorable de un número reducido de sectores, como el comercio minorista, explican sólo una pequeña proporción de las diferencias que se observan entre un país y otro en la creación total de empleo.

El texto completo en inglés de este documento de trabajo, incluidos los cuadros y gráficos, se publica en el sitio del FMI en Internet:

<http://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/CAT/shortres.cfm>

Serie de Temas de economía

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry y Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott y Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu y Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn y Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter y Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi y Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza y Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek y Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano y Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* Departamento de Finanzas Públicas del FMI. 1998.

-
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell'Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti y Andrew Tweedie. 1999.
 18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn y Donal McGettigan. 1999.
 19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen y Donald Mathieson. 1999.
 20. *¿Por qué algunos países logran crear más empleo que otros?* Pietro Garibaldi y Paolo Mauro. 2000.

Pietro Garibaldi es profesor asociado de economía de la Universidad Bocconi de Milán. Cuando preparó el documento de trabajo en que se basa este folleto (WP/99/109), en colaboración con Paolo Mauro, era economista del Departamento de Estudios del FMI. Se doctoró en economía en la Escuela londinense de Economía.



Paolo Mauro es economista del Departamento de Estudios del FMI y se desempeñaba en el Departamento de Europa I cuando elaboró, con Pietro Garibaldi, el documento de trabajo WP/99/109. Se doctoró en economía en la Universidad de Harvard.



**Job Creation: Why Some
Countries Do Better (Spanish)**

ISBN 1-55775-956-1