

El concepto de desempleo estructural

Guy STANDING *

I. Introducción

Lo más notable acerca de los niveles actuales de desempleo es la ecuanimidad relativa con que son considerados por gobiernos, sindicatos, medios de información y el público en general. Si la gran depresión tuvo analogías con la primera guerra mundial, quizá la presente crisis debiera designarse como la segunda depresión mundial, porque puede sostenerse que su dimensión global no ha tenido paralelo histórico. La angustia de los desempleados y de sus familias es evidente, la desesperanza es general y la cólera puede irrumpir esporádicamente en áreas particularmente desventuradas. Sin embargo, por encima de todo se advierte una complacencia sorprendente, la impresión de que la adversidad no es solamente soportable, sino, de una manera mal definida, necesaria, combinada con la convicción de que se trata de un problema «estructural» que requiere soluciones a largo plazo ajenas a la gama de manipulación keynesiana de la demanda global, estimada por muchos como un simple estímulo a la inflación.

Al parecer muchos gobiernos de países industrializados no se sienten comprometidos a asegurar el «pleno empleo» ni obligados a recurrir a medidas de estímulo cuando el desempleo alcanza cierto nivel. El sentimiento de inevitabilidad ha acarreado una actitud de resignación.

Pero si un número suficiente de entre los desempleados actuales o potenciales comprendiera que en algunos medios el desempleo se considera como una oportunidad para reestructurar el sistema económico e invertir las tendencias en el sentido de una mayor igualdad en el ingreso, la riqueza y el poder, la calma podría verse rudamente sacudida.

Es en este contexto que los economistas deben exponer su teoría de que gran parte del desempleo actual es estructural y refleja una incapacidad recién comprendida de alcanzar niveles de desempleo compatibles con el «pleno empleo». Pero antes de que pueda evaluarse la naturaleza del desempleo, deben definirse claramente los conceptos en que se basan las aserciones y las disensiones. Con demasiada frecuencia los comentaristas se

* Oficina Internacional del Trabajo.

han escapado por la tangente con vagas referencias al desempleo estructural cuando, como lo muestran las tentativas siguientes, la expresión puede tener varias acepciones, que en su mayor parte implican supuestos de los que en general se hace caso omiso. Aunque no ponga en tela de juicio la existencia posible del desarrollo estructural, el presente artículo sostendrá que si se utiliza esta expresión se la debería definir claramente y deberían reconocerse explícitamente los supuestos en que se basa.

II. Desempleo tecnológico y estructural

Una bien conocida clasificación «causal» ha dividido el desempleo en razón de sus componentes estacionales, friccionales, relacionados con la demanda, tecnológicos y estructurales. Otra clasificación se ha centrado en las «características» de los desempleados, dividiendo en primer lugar el total en desempleo «voluntario» e «involuntario», mientras que algunos economistas se han refugiado en el concepto metafísico de una tasa «natural» de desempleo¹.

Muchos partidarios de la clasificación causal han considerado que el desempleo «estructural» y el «tecnológico» son sinónimos. Pero es aconsejable separarlos, ya que tratarlos como si fuesen un fenómeno único obscurece el pensamiento y obstaculiza la formulación de estrategias correctivas. A un nivel abstracto, el desempleo estructural es la desproporción cualitativa entre la demanda de mano de obra y la oferta de trabajadores. Siendo así, podría existir a cualquier nivel de demanda global, haya o no depresión. El desempleo tecnológico tiene su origen en el desplazamiento de mano de obra asociado con la mecanización y la automatización. Está realmente vinculado con el desempleo ocasionado por insuficiencia de la demanda, y puede estar o no enlazado con el aumento del desempleo estructural. Es también importante, sin embargo, mantener la distinción conceptual entre desempleo tecnológico y desempleo originado por la insuficiencia de la demanda, puesto que este último es principalmente un fenómeno cíclico que puede minorarse mediante políticas monetarias y fiscales o inversiones públicas. Si el desempleo aumenta por causas primordialmente tecnológicas, el hecho de estimular la demanda efectiva o las inversiones mediante innovaciones que economizan mano de obra podría tener el efecto de *agrar* el desempleo. Si se tratase de un fenómeno más cíclico, estas políticas deberían reducir el desempleo, o por lo menos aumentar el empleo. Por esta razón, el concepto de desempleo tecnológico merece ser tratado por separado.

III. Tipos de desempleo estructural

La noción de desempleo estructural es engañosamente sencilla. La expresión, que se ha utilizado en una amplia diversidad de formas, resulta potencialmente falaz y es difícil evaluar la tesis de que este tipo de desempleo

se ha agravado. En su composición pueden identificarse siete elementos principales, aunque muy raras veces se han tenido en cuenta más de dos o tres en los análisis efectuados; más comúnmente la expresión se ha dejado tan indefinida que el tipo de desempleo estructural considerado ha quedado obscurecido. En los párrafos siguientes se examina cada elemento principal, tal como se lo ha identificado en los trabajos sobre este tema, considerando los principales supuestos involucrados, su adecuación a la realidad y algunos de los métodos empíricos utilizados para evaluar la extensión y el crecimiento del desempleo estructural.

Los diversos modos de abordar esta cuestión pueden dividirse entre los que atribuyen mayor importancia a los cambios en los empleos mismos o en su situación y los que se centran en las características del trabajador. Ha habido una tendencia a confundir los dos y a concentrarse indebidamente en el comportamiento del trabajador. Así, según un analista,

el desempleo estructural aparece como consecuencia de la incapacidad o el fracaso de la mano de obra a adaptarse a los cambios en la tecnología o en la demanda, de modo que el desempleo se centraliza durante largos períodos en grupos ocupacionales específicos de esferas de actividad particulares, mientras que en otras partes los empleadores están en busca de trabajadores de un tipo diferente con calificaciones diferentes que los desempleados².

Esta definición atribuye implícitamente la culpa o la responsabilidad del desempleo al desempleado que «fracasa» o es «incapaz» de «adaptarse», más bien que a los empleadores o a los gobiernos. Pero de todos modos propone una significación que, en el mejor de los casos, simplifica al exceso los diversos factores involucrados.

1. Cambios en la estructura industrial

Una aserción muy difundida es que el desempleo ha aumentado en muchos países en razón de cambios en la estructura de ciertos sectores de la industria, imputables a la composición cambiante de la demanda final. En consecuencia, algunas calificaciones pasan a ser obsoletas y se reducen las oportunidades de sus poseedores, mientras aumenta la demanda de otras competencias. No cabe duda de que esto es lo que quería decir uno de los primeros analistas cuando dijo que «el desempleo estructural es el que aparece en industrias o localidades particulares cuando se produce un cambio en la demanda capaz, por su magnitud, de afectar la estructura económica principal del país³».

A esto se objeta que un cambio industrial no supone necesariamente una modificación en los niveles de empleo o de desempleo. Tampoco está claro qué se entiende por un cambio en la estructura industrial. Esta aserción necesita complementarse con otras que establezcan, por ejemplo, una conjunción de ese cambio con una redistribución regional de los empleos o con un cambio en el tipo o la complejidad de las calificaciones. Decir que el desempleo estructural crece en razón de los cambios en la estructura industrial es simplemente demasiado vago⁴.

Una variante de esta hipótesis sostiene que ciertos cambios de orientación en la industria dan por resultado un cambio en los tipos de empleo y reducen notablemente el empleo independiente y el trabajo familiar no remunerado. Así, en países industrializados, el alejamiento a largo plazo de las tareas agrícolas y la disminución del trabajo independiente y de las pequeñas empresas familiares han reducido las oportunidades de empleo familiar para los jóvenes⁵. Pero tampoco esto basta para demostrar que el desempleo es estructural si no se prueba que los jóvenes no podrían desempeñar otras tareas existentes.

2. Inadecuación de las aptitudes profesionales

El supuesto principal en que se funda la tesis del desempleo estructural es probablemente que la estructura de las calificaciones está variando, y por ello los desempleados carecen de las aptitudes profesionales requeridas para los empleos disponibles. Según una definición, un trabajador se encuentra en situación de «desempleo estructural» cuando está desempleado y al mismo tiempo existe una vacante para un puesto que no está calificado para ocupar⁶. También en este caso se hace recaer implícitamente la responsabilidad de la adaptación en el trabajador. Una versión más específica de la hipótesis de la «inadecuación» se funda en una distinción entre empleos «calificados» y «no calificados» y trabajadores «calificados» y «no calificados». El argumento es que ha habido una «distorsión en las calificaciones» con una disminución relativa de las oportunidades para los trabajadores manuales no calificados que se manifestará por una elevación de las tasas de desempleo de los grupos «no calificados» en comparación con la tasa global⁷. Este supuesto fenómeno se ha mencionado como la causa del creciente desempleo de los jóvenes en países industrializados. Un artículo publicado en los Estados Unidos (*Monthly Labor Review*) se refiere a la cuestión en los siguientes términos:

En el curso de la industrialización se ha producido específicamente una disminución en la importancia relativa de los empleos no calificados en los que muchos jóvenes encuentran su primer trabajo⁸.

Pero los estudios de este género no suelen mostrar que ha aumentado la importancia relativa de los empleos «calificados». Las clasificaciones dicotómicas tales como «calificados – no calificados» son burdas y esencialmente arbitrarias; se sostiene también con fundamento que la industrialización avanzada ha acarreado un proceso continuo de «descalificación». Además, aunque muchos de los asalariados pueden ser clasificados como «calificados», la calificación media necesaria puede muy bien haber menguado facilitando relativamente su adquisición *en el curso* del empleo. Si esto fuese cierto, sería equívoco atribuir el crecimiento del desempleo estructural a la falta de aptitudes profesionales de los desempleados.

A guisa de ejemplo, según el modelo «Brookings», la tasa «natural» de desempleo en los Estados Unidos se ha elevado desde 1960 en razón de las

exigencias crecientes de calificaciones para el primer empleo. No obstante, la hipótesis en que se basa esta afirmación hace caso omiso de la descalificación debida a la automatización y a la mutación a métodos electrónicos de producción⁹. Ciertamente, en la medida en que muchos trabajadores calificados han ido quedando descalificados, pudiera muy bien haber habido un descenso en los mercados del trabajo internos donde los trabajadores adquieren calificaciones específicas para una empresa. Si las aptitudes deseadas son de carácter cada vez más general más bien que específico para una empresa, los costos de la movilidad de la mano de obra disminuirán y aumentará la tendencia a despedir trabajadores más bien que a reducir la duración del trabajo durante épocas de recesión, con lo que se crea aún más desempleo. El papel mancomunado de la legislación y de los factores institucionales se examinará más adelante.

Las estadísticas de vacantes se utilizan a veces para analizar la inadecuación de las aptitudes profesionales. En algunos estudios se ha comparado el desempleo en un grupo ocupacional determinado con el número de puestos vacantes para ese mismo grupo y se ha alegado que si las vacantes son superiores en número a los desempleados se trata de desempleo estructural¹⁰. Este enfoque tropieza con diversas dificultades metodológicas. En primer lugar, la extensión del desempleo dependerá del grado en que se subdividan las ocupaciones; cuanto mayor sea la subdivisión mayor será, *ceteris paribus*, la extensión del desempleo estructural que se habrá medido. No obstante, con los datos existentes, toda subdivisión es de alguna manera subjetiva.

Una dificultad de carácter práctico es que algunos desempleados se clasificarán a sí mismos, o serán clasificados por las oficinas de colocación como disponibles para ciertos puestos porque al haber mayor número de vacantes para esos empleos se mejoran sus posibilidades de obtener trabajo¹¹. Por tanto, la distribución ocupacional de los desempleados puede ser una pauta mediocre para la distribución efectiva de las aptitudes profesionales¹².

Incluso en los países en que se lleva un registro de los puestos vacantes sólo se contabiliza una proporción reducida de los empleos disponibles. Esto no tiene importancia siempre que la subevaluación no varíe por ocupaciones, no cambie cíclicamente, ni presente tendencias a largo plazo. En cambio, si se registran proporcionalmente más vacantes para ciertos tipos de empleo, posiblemente porque los empleadores estiman que de esa manera obtendrán fácilmente trabajadores para esos empleos, o porque necesitan más tiempo para seleccionar los candidatos más aptos, habrá mayor tendencia a identificar el desempleo estructural en estas ocupaciones. Análogamente, si aumenta la propensión a declarar los puestos vacantes, la misma propensión elevará el nivel de desempleo estructural registrado. Para complicar aún más la cuestión, los empleadores pueden preferir no declarar vacantes de personal calificado, particularmente cuando muchos trabajadores están disponibles, porque esperan atraer mejores candidatos mediante anuncios

dirigidos tanto a las personas empleadas como a los desempleados registrados. Además, en períodos de depresión los empleadores suelen declarar los puestos vacantes pero sin intención de llenarlos rápidamente, y prolongan el proceso de contratación con la esperanza de encontrar personas con calificaciones o experiencia muy específicas.

3. Inadecuación geográfica

Otra forma de desempleo estructural está relacionada con la distribución regional del desempleo; en este caso el componente estructural está motivado por «la inmovilidad entre regiones»¹³. Se sostiene que cuando existe este tipo de desempleo la política conveniente, aparte de reorientar las inversiones hacia las zonas relativamente más afectadas, sería buscar los medios para aumentar la movilidad geográfica de los trabajadores.

Una vez más, las dificultades son sobre todo empíricas. Básicamente, si se establece que un país constituye una sola región, nadie estaría en situación de desempleo estructural por esta causa; en cambio, si el mismo país se subdivide en pequeñas regiones, prácticamente todas las personas sin trabajo estarían en desempleo estructural.

Lo esencial del problema es lo que los teóricos desean identificar como el «mercado del trabajo local» del desempleado, esto es, la zona dentro de la cual el trabajador puede desplazarse sin que le sea necesario un cambio de residencia. Dado que los confines de las regiones, los Estados o las subregiones no son barreras para el tránsito en la mayor parte de los países, la clasificación por regiones resulta muy poco adecuada.

Lo que es manifiesto es que en países industrializados los empleos industriales se han desplazado del interior de las ciudades en razón de los alquileres elevados, la falta de espacio, etc., lo que ha dado lugar a la aparición de zonas de tipo guetos, en las que las tasas de desempleo se han elevado hasta alcanzar niveles alarmantes. La existencia de esta forma de desempleo estructural no se discute. Pero éste es un problema intrarregional e incluso intraciudades más bien que el tradicional problema regional¹⁴. Y a menudo su persistencia puede atribuirse tanto a crisis fiscales del gobierno local como a la inmovilidad de la mano de obra.

4. Cambios demográficos

En muchos países industrializados es opinión corriente que el nivel de desempleo compatible con el «pleno empleo» y la tasa «natural» de desempleo se han elevado porque ha cambiado la estructura demográfica de la fuerza de trabajo, con una proporción mayor en los grupos con tasas de desempleo relativamente altas. En apoyo de esta teoría se citan cuatro tendencias.

La primera es el aumento constante en muchos países de la participación femenina en la fuerza de trabajo. Dado que es más probable que sean

principiantes o busquen reincorporarse en la fuerza de trabajo, se sostiene que las *mujeres* tienen tasas más elevadas de desempleo porque ponen menos premura y ahínco en buscar empleo que los hombres. Pero no existen pruebas de que esta explicación sea válida¹⁵. Es cierto que la participación cada vez mayor de las mujeres ha ido acompañada de un interés creciente de su parte por permanecer en la fuerza de trabajo, de menor rotación de la mano de obra y de un número inferior de retiradas de la fuerza de trabajo. En cualquier caso, han estado impelidas tradicionalmente a ocupar empleos con elevada rotación de mano de obra, de lo que cabe deducir que lo que algunos podrían interpretar como una característica del comportamiento puede ser más bien una característica del empleo¹⁶. Además, el hecho de que un grupo experimente una *incidencia* relativamente elevada de desempleo no debería utilizarse para explicar la tasa global de desempleo, porque puede tratarse simplemente de que un grupo tiene más dificultades que otro para obtener los empleos disponibles. No hay ninguna prueba de que las mujeres sean menos capaces de ocupar un empleo que los hombres. De hecho, una característica de las economías modernas industriales y postindustriales ha sido la «feminización» del empleo. Por ejemplo, durante los años setenta el empleo de las mujeres continuó creciendo en el Reino Unido mucho tiempo después de que el empleo de los hombres hubo comenzado su brusco descenso. Otra tesis sostiene que la naturaleza de las inversiones y de los factores del mercado del trabajo está llevando a una substitución de las mujeres y el tipo de empleos tradicionalmente destinados a ellas por empleos calificados, orientados hacia la carrera (o «progresivos») reservados hasta ahora a los hombres¹⁷.

En segundo lugar, se esgrimen argumentos análogos respecto de los *jóvenes*. En algunos países industrializados los adolescentes han representado recientemente más de una cuarta parte de los desempleados, particularmente en Italia, Australia, los Estados Unidos y el Reino Unido, y en muchos países de bajos ingresos constituyen más de la mitad. En algunos de los primeros la proporción al respecto está en neto contraste con la presentada en la gran depresión, en que las tasas de desempleo específicas por edades eran semejantes hasta una edad bastante avanzada.

En este caso, ¿el número cada vez mayor de jóvenes en la fuerza de trabajo ha aumentado el desempleo estructural? Se ha afirmado que los jóvenes tienen una tasa elevada de rotación en el empleo y pasan mucho tiempo en busca de trabajo. Sin duda, atraviesan períodos más largos de desempleo¹⁸. Sin embargo, muchos dejan la fuerza de trabajo enteramente cuando pierden o abandonan un empleo. Además, lo mismo que las mujeres, los jóvenes son elegidos y aceptan empleos ocasionales, a corto plazo y de otro tipo propensos a una elevada rotación de mano de obra.

Por otra parte, si se crean pocos empleos por períodos prolongados, los jóvenes que ingresan en la fuerza de trabajo tendrán pocas oportunidades de obtener empleos a tiempo completo y podrán verse obligados a aceptar empleos ocasionales o a tiempo parcial. Si además ha aumentado la

concentración industrial, podrá haber cambiado la naturaleza de las recesiones; normalmente muchas pequeñas empresas se derrumban en períodos de crisis, mientras que las importantes reducen las horas de trabajo y despiden solamente algunos trabajadores, de modo que la mayor concentración entraña menor *fluctuación* del empleo como consecuencia de cambios en la demanda global.

Los jóvenes han sufrido también los efectos de la rigidez del mercado del trabajo originada por la legislación sobre seguridad en el empleo que protege a los trabajadores de edad avanzada y disuade la contratación, así como de la legislación sobre salario mínimo, cuestiones que se tratarán más adelante. Pero incluso si aumenta el desempleo de los jóvenes en comparación con la tasa global no puede llegarse a la conclusión de que este desempleo es estructural, a menos que un estímulo de la demanda global sea insuficiente para reducir su tasa relativa y absoluta. Pero hasta las pruebas que indican la renuencia a contratar jóvenes para empleos a tiempo completo deben evaluarse teniendo en cuenta la comprensible preferencia de los empleadores por trabajadores adultos formados y más experimentados que se encuentran disponibles en una época de depresión económica.

El elevado desempleo de los jóvenes en países industrializados se atribuye a veces a las altas tasas de natalidad de los años posteriores a 1945, pero en algunos países, como el Reino Unido, la proporción de los jóvenes desempleados aumentó en los años setenta a pesar de un descenso en su participación en la fuerza de trabajo¹⁹. Esto no significa que un rápido crecimiento de su participación no pudiera elevar el desempleo de los jóvenes. Cabe dudar, sin embargo, de que convenga atribuir demasiada importancia a este factor, dado que, especialmente en países europeos y en el Japón, la fuerza de trabajo adolescente menguó durante muchos años.

Un tercer factor demográfico que incrementa supuestamente el desempleo estructural es el comportamiento de los *trabajadores migrantes*. Esta expresión se interpreta generalmente para designar a los migrantes internacionales, pero se aplica también a los migrantes que se desplazan del campo a las zonas industriales. Ligeramente simplificada, la opinión es que mientras en depresiones anteriores los trabajadores migrantes en los países de acogida optaban por abandonar el país cuando se intensificaba el desempleo, o estaban obligados a hacerlo — especialmente por ser los que tenían más posibilidades de quedar desempleados —, esa tendencia, que contenía oportunamente la elevación de la tasa de desempleo en el país de acogida, ha desaparecido. Muchos migrantes han cortado los vínculos con sus países de origen o han adquirido derechos a prestaciones de la seguridad social en el país de acogida, o ambas cosas, lo que es un incentivo suficiente para desear quedarse en él, especialmente cuando las perspectivas de empleo en sus países de origen son a menudo mucho peores. Además, en los países de la CEE, los migrantes que llegaron antes de la depresión actual temen que si salen de sus países de acogida no podrán retornar a ellos más tarde, dadas las prohibiciones o restricciones a la nueva inmigración en países como Francia,

la República Federal de Alemania y el Reino Unido. Empero, lo que esta tendencia significa – y que puede aplicarse igualmente a los Estados Unidos en lo que respecta a los inmigrantes mexicanos y centroamericanos – es que la extensión del desempleo cíclico se refleja ahora más plenamente en el número de desempleados en estos países.

El cuarto factor demográfico es el aumento del número de *trabajadores de edad avanzada*. Si una proporción cada vez mayor de la fuerza de trabajo es de edad avanzada, de cualquier modo que ésta se defina, cabe esperar que la oferta de mano de obra será menos flexible en términos de adquisición de calificaciones o de movilidad geográfica. Si los trabajadores de edad constituyen una proporción cada vez mayor de los desempleados, sería razonable afirmar que el desempleo «estructural» de cierta clase ha aumentado. No obstante, si bien la población ha envejecido en los países industrializados y en los no industrializados, la edad de jubilación ha descendido, aunque lentamente, retirando a muchos trabajadores de edad avanzada de la fuerza de trabajo activa. Las tasas de desempleo evaluadas para las personas de más de 55 años han tendido a ser inferiores a la tasa global²⁰. Pero se debe reconocer que aunque la tasa de desempleo para estos trabajadores ha sido relativamente baja, la duración del desempleo ha sido muy superior a la media, lo que refleja su dificultad para reintegrarse a la vida activa.

Los cambios demográficos influyen ciertamente en los niveles de desempleo manifiesto. Pero su influencia puede exagerarse. Es un hecho que algunos grupos experimentan más desempleo que otros, pero esto no significa que un aumento en la proporción de los primeros debería elevar la tasa global de desempleo. Si se les ofrecen oportunidades de empleo estable, los grupos considerados al margen de la fuerza de trabajo pronto adoptan los atributos del comportamiento de los grupos principales, como ha quedado ampliamente demostrado en el caso de las trabajadoras tanto en países industrializados como en vías de industrialización.

5. Rigideces institucionales

Mientras el desempleo estructural significa inadecuación, la colocación o el mantenimiento de trabajadores en empleos refleja en parte la influencia de la legislación y de las barreras institucionales en el mercado del trabajo. Algunos economistas han atribuido el desempleo al «estructuralismo del costo de la mano de obra». Esta hipótesis tiene dos variantes: que los sindicatos y otros representantes de los trabajadores han hecho subir tanto los salarios reales por la fuerza que se contrata menos mano de obra, y que existen factores institucionales que elevan los costos totales de la mano de obra y el costo de algunos trabajadores en comparación con otros.

Una forma de estructuralismo institucional puede proceder del crecimiento del *costo de la mano de obra por elementos ajenos al salario* a través de leyes de protección del empleo, entre los que figuran los procedimientos

más rígidos de despido que hacen más costoso despedir a un trabajador²¹, de modo que los empleadores, al tener más motivo para reducir la rotación de la mano de obra, son más selectivos en la contratación. Esto tiene varios efectos, en particular el de prolongar el tiempo para llenar las vacantes, con lo que se agrava el desempleo; además, se reducen los despidos de trabajadores de más edad y mayor antigüedad, lo que tiene la consecuencia de desviar la incidencia del desempleo hacia los trabajadores jóvenes y los que ingresan en la fuerza de trabajo.

Otro factor es el sistema de seguro de desempleo, que en países como los Estados Unidos, Canadá y Australia puede ser causa de que los sindicatos y los trabajadores prefieran los despidos a la reducción de la duración del trabajo en los períodos de depresión puesto que, en general, la disminución del tiempo de trabajo no da derecho a indemnización salvo en el caso de que las remuneraciones sean inferiores al nivel de las prestaciones que recibirían los trabajadores si fueran despedidos²². Esos sistemas pueden, por consiguiente, producir un aumento del desempleo en relación con el «desempleo manifiesto».

En general, en los países industrializados se ha elevado a largo plazo la relación entre costos fijos y costos variables de la mano de obra. En consecuencia, el costo marginal de contratar trabajadores adicionales resulta superior al costo de remunerar las horas extraordinarias realizadas por los trabajadores de plantilla. De ahí que los empleadores, cuando esperan que una depresión sea limitada y de corta duración, preferirán conservar su personal, reducir la duración del trabajo o dar temporariamente vacaciones con sueldo. Pero cuando la crisis es prolongada, o se teme que lo sea, el aumento de la razón costos de mano de obra fijos a costos de mano de obra variables elevará el desempleo, y las empresas no contratarán ni siquiera cuando tienen necesidad temporaria de mano de obra. De esto se puede inferir que el desempleo aumentará más y más rápidamente a un nivel *dado* de demanda global cuanto mayor sea la duración esperada de la crisis. Esto siempre ha sido así, pero la elevación de la razón costos fijos a costos variables de la mano de obra ha reforzado esta tendencia, lo mismo que la tendencia hacia una mayor duración del desempleo.

Otro factor institucional es la *protección sindical* de los miembros contra el desempleo. Los sindicatos de los Estados Unidos han reducido ligeramente el desempleo obteniendo que sus miembros sean licenciados temporariamente más bien que manifiestamente desempleados, aunque muchos trabajadores licenciados en esas condiciones pasan luego a ser desempleados completos²³. Si bien el seguro de desempleo tiene el efecto de aumentar el desempleo por licenciamiento temporario, los sindicatos también refuerzan esta tendencia puesto que sus miembros, que reciben salarios relativamente elevados, tienen privilegios de antigüedad y pensiones no transferibles, lo que les hace menos reacios al licenciamiento temporario. Los empleadores, por su parte, estiman que esta medida les permite conservar a sus trabajadores calificados y experimentados y volver a llamarlos cuando los

necesitan²⁴. Sin embargo, incluso en los Estados Unidos, los licenciamientos temporarios no son una de las formas principales de desempleo: en 1976, por ejemplo, representaban solamente alrededor de 13 por ciento del desempleo total²⁵. La declinación a largo plazo del grado de sindicalización puede acaso haber debilitado aún más esta tendencia. Además, los efectos del sistema de seguro de desempleo en el comportamiento de los *empleadores* deben estudiarse con la misma atención que la que se ha dedicado a su supuesto impacto en el comportamiento de los desempleados²⁶.

Otro aspecto del sistema de prestaciones de desempleo es la «trampa de la pobreza», que en algunos países se ha citado como factor institucional de agravación del desempleo. Esta situación aparece cuando los trabajadores que ocupan empleos poco remunerados están sujetos a impuestos y a pérdida de prestaciones, con el resultado de que ganan menos que si estuvieran desempleados. En países como los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia se encuentran trabajadores en esta odiosa situación. Aunque su número es desconocido, probablemente no es importante en relación con el total de los desempleados. En todo caso, en la medida en que las prestaciones para los desempleados basadas en la prueba de los medios deberían proporcionar recursos para una subsistencia modesta, la enseñanza que se deduce es que si estuvieran empleados también su remuneración debería ser suficiente según este criterio²⁷.

Es probable que el aspecto más arduo y ampliamente discutido del estructuralismo de costos sea la *rigidez de los salarios*. Baste decir que la resistencia de los trabajadores a aceptar cortes en los salarios en efectivo puede ser tácitamente respetada por los empleadores que estiman que esta reducción disminuiría los esfuerzos y la productividad de la mano de obra, o suscitaría la formación de un sindicato o el aumento de la militancia cuando ya existe uno. Así, incluso cuando el desempleado está dispuesto a aceptar un empleo con un salario inferior al corriente – como probablemente sucede con la gran mayoría de ellos en período de depresión, cualesquiera que sean los supuestos de las teorías de investigación neoclásicas –, existirá una fuerte tendencia a que empleados y desempleados no constituyan grupos rivales. Se ha sostenido que cuanto menor es la presión sobre las tasas de salario ejercida por los desempleados tanto mayor será la extensión del desempleo estructural provocado por el alto costo de los salarios. Este argumento es muy importante. Pero los críticos que subrayan la resistencia al descenso de las tasas de salarios en efectivo deben tener en cuenta que en épocas de recesión el asalariado suele experimentar reducciones bastante considerables en sus ganancias reales debido a la inflación.

Otro factor institucional que ha merecido enorme atención en la literatura especializada es la *legislación sobre salario mínimo*. El punto más fuerte del razonamiento es que un salario mínimo para ciertos grupos, en particular los jóvenes, los hace inempleables o provoca su substitución por otros trabajadores de mayor productividad. Diversos estudios, muchos de ellos realizados en los Estados Unidos, y algunos también en otros países,

han sugerido que la fijación de un salario mínimo disminuye el empleo de adolescentes. Hay, sin embargo, menos consenso sobre su impacto en el desempleo de los jóvenes; esto se debe a que muchos jóvenes combinan la escolaridad con un empleo a tiempo parcial u ocasional, y cuando las oportunidades de empleo escasean se retiran de la fuerza de trabajo para concentrarse en sus estudios o dedicarse a actividades recreativas. Otros estudios sugieren que el impacto del salario mínimo sobre el empeño de los jóvenes es limitado en razón de que el retiro inducido de la fuerza de trabajo casi compensa la reducción del empleo de los jóvenes²⁸. Inversamente, toda reducción del salario mínimo, o su supresión, podría aumentar la participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo más bien que reducir el desempleo de los jóvenes. Además, el salario mínimo, al elevar las remuneraciones, debería disminuir la rotación de la mano de obra juvenil, suponiendo que exista una relación inversa entre la tasa de salario y el retiro de los jóvenes de la fuerza de trabajo. Así, los salarios mínimos pueden fortalecer el interés por ingresar en la fuerza de trabajo y estimular a los jóvenes a permanecer en el empleo, adquiriendo al mismo tiempo conocimientos prácticos. La dinámica de la relación con el mercado del trabajo hace riesgoso aceptar la tesis estática de que los salarios mínimos tienen un efecto importante en el desempleo de los jóvenes o en el desempleo total.

Estos argumentos se aplican también a la hipótesis de que las *políticas de ingreso* y la negociación colectiva centralizada han aumentado el desempleo de los jóvenes y de los trabajadores no calificados al reducir las diferencias de salarios basadas en la edad y las aptitudes²⁹. Es difícil conocer la medida en que tales políticas han reducido las diferencias entre los salarios. Tampoco es seguro que una nivelación de los salarios reduciría substancialmente el empleo de los jóvenes. Después de todo, cabe esperar que una reducción de las diferencias provocará cambios en el comportamiento de los desfavorecidos, al disminuir el descontento con el empleo y, por lo tanto, la rotación de la mano de obra y el ausentismo, que pueden ser reacciones contra la discriminación y los bajos salarios. Es posible que un cambio en los salarios relativos tenga un efecto negativo a corto plazo en las perspectivas de empleo del grupo de menores salarios pero un efecto positivo a largo plazo a medida que los empleadores tengan en cuenta los cambios en el comportamiento.

Un aspecto más general de la supuesta rigidez de los salarios es la opinión de que hay una *segmentación en el mercado del trabajo*, que está dividido en un sector de salario rígido y un sector de salario flexible. Los defectos de este enfoque dualista se examinaron en relación con la noción de desempleo voluntario, de modo que no necesitan ser repetidos aquí³⁰.

Otra hipótesis basada en la rigidez de los salarios es que a un aumento en la oferta de mano de obra corresponde un *ajuste de salarios retardado*, dado que la «resistencia a la baja» de los salarios conduce a corto plazo a un incremento del desempleo³¹. Si la fuerza de trabajo continúa aumentando cabría pensar que subsistirá esta forma de desempleo. Algunos observadores

han atribuido a este factor una parte del alto desempleo de los jóvenes en muchos países. Pero en gran número de éstos la tendencia reciente ha sido a una brusca disminución de los niveles de empleo y a aumentos pequeños o nulos en la fuerza de trabajo, lo que ha hecho de la tesis del ajuste retardado una explicación más bien marginal.

Por supuesto, siempre hay rigideces en el mercado del trabajo; ningún ajuste es instantáneo. Pero los que sostienen que el desempleo estructural es elevado y está aumentando como resultado de esas rigideces tienen que demostrar que estas últimas se han acentuado con el aumento del desempleo.

Otro aspecto del estructuralismo de los costos procede de la pretendida tendencia a *la disminución a largo plazo de la tasa de beneficios* en las economías industrializadas. De ser así, toda baja adicional cíclica (es decir, a corto plazo) de los beneficios conduciría a más cambios de situación que en las recesiones anteriores. Cuando las tasas de beneficios eran elevadas tanto en los puntos cíclicos máximos como mínimos, los establecimientos importantes trataban de retener a los trabajadores, aceptando reducciones temporales de los beneficios a fin de conservar una mano de obra eficaz y experimentada. Con beneficios normalmente más bajos, el margen para estas estrategias a largo plazo se reduce y cabe esperar que las recesiones vayan acompañadas de mayor número de despidos.

Por último, un tipo especial de desempleo provocado por la estructura de los costos es el originado por la rigidez de las tasas de cambio internacionales³². Si se desarrolla la explotación de recursos naturales, como el petróleo en el mar del Norte, o se produce un importante descubrimiento de yacimientos de gas natural, la balanza de pagos del país mostrará una tendencia excedentaria y subirá el tipo de cambio, lo que afectará desfavorablemente a otras exportaciones probablemente de mayor densidad de mano de obra y abaratará las importaciones, con la consecuencia de que se facilitará la substitución de los bienes de producción nacional por importaciones. Si bien esto podría restablecer el equilibrio de la balanza de pagos — a un nivel más bajo de producción industrial nacional y de empleo —, no reducirá necesariamente el tipo de cambio *si* la abundancia de recursos naturales hace que los traficantes en divisas tengan confianza a largo plazo en la moneda del país.

La pertinencia de este escenario reside en que señala de modo casi paradójico que los nuevos recursos aumentarán el desempleo a menos que los beneficios de las exportaciones se utilicen para subvencionar las inversiones, o se provoque una baja en el tipo de cambio de modo que mantenga la posición de competencia de las industrias tradicionales. Algunos economistas han achacado la declinación de la actividad industrial en esas circunstancias al hecho de que los trabajadores no han aceptado reducciones en los salarios reales. Pero esto equivale a sostener que un recurso nacional tendría efectos negativos para quienes precisamente deberían favorecerse con el mismo.

6. «Inempleabilidad»

En 1982 en Gran Bretaña se habían registrado más de 1 millón de personas desempleadas durante más de un año. Se trata indudablemente de una subestimación. En otros países también había reaparecido el espectro del desempleo en masa a largo plazo. Es en este contexto que deberíamos considerar la opinión de que gran número de los desempleados son «inempleables». Siempre se ha alegado que cierta proporción de ellos lo son, y esta pretensión se vincula a veces con la noción de desempleo estructural. En verdad, la «inempleabilidad» es una forma extrema de la «inadecuación de las calificaciones», si lo que significa es que algunas personas no reúnen las condiciones adecuadas para ocupar un empleo.

La dificultad fundamental que presenta la noción de desempleabilidad es su subjetividad y, en el mejor de los casos, es una cuestión de grado. Las tentativas efectuadas para estimar el número de desempleables han tropezado con obstáculos o han sido objeto de acerbos críticas y se ha comprobado que en épocas de «pleno» empleo el número de los que podrían calificarse de tales ha sido ciertamente muy bajo³³. En períodos de recesión, sin embargo, los comentaristas se refieren regularmente a un aumento en el número de personas desempleables, dando como razones la edad, la falta de calificaciones, la mala salud, la incapacidad física y sobre todo «la renuencia a trabajar». La mayor parte de los ministerios del trabajo que consideraron en algún momento la posibilidad de definir el término «inempleable» encontraron que era una tarea imposible desde el punto de vista administrativo. De vez en cuando se han realizado estudios para determinar el número de personas que no están dispuestas o son incapaces de ocupar empleos ordinarios. Estos estudios son metodológicamente discutibles, pero los hechos confirman que el número de personas absolutamente desempleables es reducido.

Cabe preguntarse, sin embargo, si lo dicho sigue siendo válido en la actual situación de recesión prolongada y profunda. Algunas personas sin empleo durante varios meses – y muchos desempleados a largo plazo están realmente más tiempo desempleados de lo que indican las cifras porque interrumpen un período de desempleo con solamente breves etapas de trabajo ocasional³⁴ – presentarán características hostiles al empleo productivo. La pérdida de capacidad y destreza, la entrega al alcohol o a los estupefacientes, la pérdida de confianza en sí mismo y otras formas afines de abulia son la suerte de los desempleados a largo plazo en todo el mundo. Esto los hace cada vez más desempleables a menos que se les dé tiempo para readaptarse.

Cuando una recesión es prolongada cualquier expansión subsiguiente del empleo se encontrará ante cierto tipo de desempleo estructural, creado por la recesión misma con un núcleo apreciable de trabajadores que requieren tiempo y asistencia para llegar a ser adecuadamente empleables. No puede estimarse *a priori* cuántos figurarán en esta categoría y cuánto

tiempo y asistencia necesitarán. Es un hecho deplorable, sin embargo, que muchos de los que la recesión *hizo* inempleables siguen siendo sus víctimas permanentes.

7. Desempleo por reestructuración del capital

En años recientes se ha propuesto y afinado una hipótesis más radical que las examinadas anteriormente. Se trata, en lo esencial, de que el desempleo elevado se utiliza periódicamente: primero, por razones de redistribución y, segundo, para facilitar una reestructuración del capital. Esta opinión tiene muchos antecedentes. En un principio se consideraba que el papel de la «reserva de mano de obra» era permitir la reducción de los salarios reales, a fin de aumentar los excedentes transformables en beneficios, facilitar la aceleración y la reorganización de los procesos industriales, para contribuir a mantener estables las tasas de salarios en subsiguientes períodos de expansión y mantener una reserva de mano de obra para los nuevos sectores de producción sin menoscabo de la oferta de mano de obra para los existentes.

El perfeccionamiento de esta línea clásica de razonamiento se apoya en el análisis de las «crisis» en el desarrollo capitalista³⁵. Se alega que las economías, tanto las nacionales como la internacional, avanzan mediante un proceso de desarrollo combinado pero desigual. En períodos de reestructuración ciertas formas de producción capitalista tecnológicamente adelantadas prosperan en zonas que eran antes relativamente subdesarrolladas. Sin embargo, esta reestructuración sólo acontece como resultado de crisis sectoriales que provocan una contracción de las antiguas estructuras industriales. Las crisis liberan dinero, medios de producción y fuerza de trabajo para nuevos sectores en una expansión ulterior. Mientras las crisis de recesión reducen el valor del capital constante (maquinaria, etc.) sin disminuir su productividad material, las tasas de beneficios tienden a aumentar después de una crisis al tiempo que se eleva la concentración industrial a causa de las quiebras y de la compra de pequeñas empresas, con lo que aumenta la eficiencia y se logra un control oligopolístico sobre ciertas industrias.

Aunque hay otros elementos en el proceso, estas contracciones industriales y el consecuente aumento del desempleo han incitado, según se sostiene, a la redistribución del empleo en un ámbito geográfico más vasto, lo que ayuda a restablecer las tasas de beneficios. En otros términos, durante y después de un derrumbamiento económico las grandes empresas sacan partido de nuevas fuentes de mano de obra, sea en regiones económicamente atrasadas o bien, lo que es más conveniente, en regiones de países recién industrializados donde se dispone de mano de obra barata, los trabajadores no están organizados y los gobiernos están dispuestos a subvencionar las inversiones y desalentar la formación de sindicatos.

El desempleo que trae consigo este proceso merece ser calificado de estructural. Las crisis precipitan el desempleo en gran escala y la reestructuración a que dan lugar deja una herencia de desempleo en regiones en que anteriormente estaba relativamente concentrado el empleo industrial. Las crisis económicas aceleran la reorganización de la división internacional del trabajo³⁶.

Las tasas de beneficios bajas y en disminución en los países industrializados desde hace tiempo, los salarios reales cada vez mayores en esos países (o más bien los niveles de vida superiores a los de los países de economías en vías de industrialización) y, casi seguramente, el gran número de trabajadores *calificados* que esperan obtener salarios en función de su capacidad, figuran entre los factores que estimulan a las grandes empresas a transferir empleos a otros países donde abundan los trabajadores no calificados dispuestos a aceptar empleos con salarios mínimos y resignados a ocupar puestos mediocres que implican tareas tediosas.

En el presente contexto las consecuencias de este proceso son profundas. La disminución de la rentabilidad y de la demanda global en los países industrializados ha estimulado las inversiones destinadas a economizar mano de obra y el traslado de las inversiones que requieren mucha mano de obra a países de bajos ingresos. Esto no sólo ha acelerado la redistribución internacional del desempleo y aumentado el desempleo en relación con la producción en los países industrializados, sino que ha afectado también la pauta del desempleo en los últimos. En particular, es probable que figuren entre las razones del aumento del desempleo entre los trabajadores manuales relativamente calificados. La situación tiene todavía que evaluarse suficientemente, pero sería irónico que estos acontecimientos pudieran provocar una nueva forma de «distorsión de calificaciones» en la que una proporción elevada de los desempleados³⁷ estuviera constituida por trabajadores calificados.

Una segunda ironía es el hecho de que la recesión en los países industrializados podría haber agravado el «desempleo estructural» en ellos, mientras que tradicionalmente se afirma que se trata de un fenómeno asociado con poco desempleo global³⁸. Esta podría ser sólo una de las numerosas repercusiones del cambio en la distribución internacional del desempleo.

IV. Observaciones finales

La noción de desempleo estructural es desordenada, y en la forma en que la utilizan muchos economistas, obscura. No hemos examinado aquí cuestiones tan dinámicas como el tiempo de ajuste. ¿Cuánto tiempo se supone que deberá darse a los desempleados para adaptarse a las nuevas estructuras de empleo antes de que se los clasifique como desempleados estructurales?

Cualquiera que sea la definición aceptada, la opinión de que el desempleo estructural existe o ha aumentado está en el centro de muchas «políticas activas de mano de obra» que han comenzado a aplicarse en este período de desempleo elevado, así como en otros períodos análogos anteriores. La formación y el reciclaje de los desempleados, los programas de asistencia para los cambios de residencia, los subsidios especiales para mejorar las perspectivas de empleo relativo de ciertos grupos escogidos son algunos de los paliativos útiles intentados que han absorbido sumas enormes. Hay que reconocer que la mayor parte de ellos son positivos. Pero si el desempleo no es «estructural», la importancia que se atribuye a estas políticas puede inspirar resentimiento y cinismo en cuanto a su eficacia, tanto entre aquellos a quienes están destinadas como entre los encargados de aplicarlas. Para citar un ejemplo, un joven a quien se dice que si participa en un proyecto oficial de formación mejorará sus posibilidades de encontrar empleo, y que una vez obtenida la formación no lo encuentra, no tendrá aliciente para conservar sus nuevas calificaciones o para adquirir otras cuando se le presente una verdadera oportunidad. A esto se agrega que la experiencia de una persona se refleja en quienes la rodean. Otro ejemplo está dado por la práctica de subvencionar empleos temporarios u ocasionales para incitar a los empleadores a contratar trabajadores adicionales, cosa que estimula a algunas empresas a substituir estos empleos por otros regulares y más seguros, lo que finalmente es perjudicial para la eficacia del trabajo, la adquisición de calificaciones y el estado de ánimo del trabajador.

Las políticas de mano de obra tienen un papel que desempeñar, pero la creencia de que el desempleo es en gran parte estructural en un sentido o en varios podría muy bien haberles dado mayor prominencia que la que merecen. Esto pone de relieve la necesidad de insistir en que quienes utilizan la expresión «desempleo estructural» la definan sin ambigüedad o simplemente desistan de servirse de ella.

Notas

¹ Para un análisis crítico, véase G. Standing: «La noción de desempleo voluntario», en *Revista Internacional del Trabajo*, enero-marzo de 1982, págs. 1-16.

² A. P. Thirlwall: «Types of unemployment, with special reference to «non demand-deficient» unemployment in Great Britain», in *Scottish Journal of Political Economy* (Edimburgo), febrero de 1969, vol. 16, núm. 1, pág. 23.

³ W. H. Beveridge: *Full employment in a free society* (Londres, Allen and Unwin, 1944), apéndice D, págs. 408-409. Cita la declinación de las industrias de exportación británicas a partir de 1918 como conducente al problema de desempleo regional. Beveridge considera que el desempleo estructural es inevitable: constantemente están ocurriendo cambios en la estructura industrial que desplazan a los trabajadores. W. H. Beveridge: *Unemployment: a problem of industry* (Londres, Longmans, segunda edición, 1930), pág. 111.

⁴ Esta fue la forma de desempleo estructural examinada en un análisis de datos procedentes de la República Federal de Alemania, los Estados Unidos y el Reino Unido para los años 1960-1975, del que se desprendía que el desempleo estructural era mínimo. R. Turvey: «Cambio y desempleo estructurales», en *Revista Internacional del Trabajo*, septiembre-octubre de 1977, págs. 251-257.

⁵ C. Sorrentino: «Youth unemployment: An international perspective», en *Monthly Labor Review* (Washington), julio de 1981, vol. 104, núm. 7, págs. 10-11. Algunos estudios han señalado que en razón del abandono de las tareas agrícolas las tasas actuales de desempleo representan un desempleo real más elevado que las tasas equivalentes en años anteriores.

⁶ R. Perlman: *Labor theory* (Nueva York, John Wiley, 1969), pág. 168.

⁷ Esta era una tesis prominente en el prolongado debate que se entabló en los Estados Unidos en los años sesenta. Véase, por ejemplo, C. C. Killingsworth: «Structural unemployment in the United States», en J. Stieber (Publicado bajo la dirección de): *Employment problems of automation and advanced technology* (Londres, Macmillan, 1966).

⁸ Sorrentino, *op. cit.*, pág. 11.

⁹ H. Braverman: *Labor and monopoly capital* (Nueva York, Monthly Review Press, 1974).

¹⁰ «La magnitud del desempleo estructural dependerá de la extensión de la brecha entre las vacantes y el desempleo en ocupaciones que escasean.» A. P. Thirlwall: «Types of unemployment in the regions of Great Britain», en *The Manchester School of Economic and Social Studies* (Manchester), vol. XLII, núm. 4, diciembre de 1974, pág. 327.

¹¹ Por ejemplo, una agencia de colocaciones puede clasificar más desempleados entre los que buscan «trabajos no especializados» porque de esta manera se les abre una gama más amplia de posibilidades. K. Hawkins: *Unemployment: facts, figures and possible solutions for Britain* (Harmondsworth, Penguin, 1979), pág. 136.

¹² Si en el registro se clasifica a las personas por su último empleo, se producirán inexactitudes debido a la tendencia a aceptar tareas de un nivel inferior antes de quedar en situación de desempleo, por ejemplo, cuando un ingeniero desplazado ocupa por cierto tiempo un puesto de mecánico antes de quedar desempleado.

¹³ Thirlwall, 1974, *op. cit.*, pág. 325.

¹⁴ Precisamente, la mayor parte de los países industriales parecen haber experimentado una reducción a largo plazo de las diferencias regionales en las tasas de desempleo. En un interesante estudio del Reino Unido se llega a la conclusión de que el desempleo ha dejado de ser «un problema industrial regional», advirtiendo que las tasas regionales de desempleo se habían «nivelado». N. Bosanquet: «'Structuralism' and 'structural unemployment'», en *British Journal of Industrial Relations* (Londres), vol. XVII, núm. 3, noviembre de 1979, pág. 310.

¹⁵ R. Cherry: «What is so natural about the natural rate of unemployment?», en *Journal of Economic Issues* (East Lansing, Michigan), vol. XV, núm. 3, septiembre de 1981, pág. 736.

¹⁶ El escepticismo no debería llevarse demasiado lejos. Un análisis del desempleo estructural en Gran Bretaña descartó la opinión de que el crecimiento del empleo de las mujeres tendría como resultado un mayor desempleo porque las tasas de rotación de la mano de obra femenina eran más elevadas en el sentido de que «lo que debemos explicar no es el crecimiento de desempleo de las mujeres, sino el de los hombres». M. Scott y R. A. Laslett: *Can we get back to full employment?* (Londres, Macmillan, 1978), pág. 44. Es concebible, aunque improbable, que salvo para las tasas más elevadas de rotación de la mano de obra femenina el crecimiento del empleo de las mujeres podría haber reducido el desempleo total, incluso cuando las mujeres substituyen a los hombres y contribuyen a una elevación del desempleo masculino.

¹⁷ Esto puede ser así incluso a pesar de que en los últimos años en países industrializados ciertas industrias que empleaban tradicionalmente gran número de mujeres, como la industria textil, y las industrias del calzado y del vestido están en decadencia.

¹⁸ Véase, por ejemplo, R. Disney: «Recurrent spells and the concentration of unemployment in Great Britain», en *Economic Journal* (Londres), vol. 89, núm. 353, marzo de 1979, págs. 109-119.

¹⁹ Sorrentino, *op. cit.*, pág. 6. Scott descartó la influencia de los jóvenes en el «desempleo estructural» fundándose en que la desviación observada en la razón desempleo/vacantes se produjo cinco años después que se incorporaran a la fuerza de trabajo los nacidos durante los años posteriores a 1945. Scott, 1978, *loc. cit.* Esto se basó en una encuesta del Departamento del Empleo.

²⁰ Antes de 1957 prevaleció en los Estados Unidos la norma inversa. En otros países la tasa de desempleo de los trabajadores de edad avanzada ha seguido siendo ligeramente superior a la tasa media. Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas: *International comparisons of unemployment* (Washington, Bulletin 1979, 1978), págs. 35-36.

²¹ J. Gennard: *Job security and industrial relations* (París, OCDE, 1979).

²² J. Moy y C. Sorrentino: «Unemployment, labor force trends and layoff practices in 10 countries», en *Monthly Labor Review*, vol. 104, núm. 12, diciembre de 1981, pág. 9. Recientemente han tenido cierto éxito otros planes experimentales por los que el seguro de desempleo paga a los trabajadores una indemnización por reducción de la jornada. Véase Juan Mesa: «Short-time working as an alternative to layoffs: the case of Canada and California (Ginebra, OIT, 1982; documento de trabajo mimeografiado del Programa Mundial del Empleo; distribución restringida).

²³ Parecería que los afiliados sindicales experimentan suspensiones temporarias con más frecuencia que los trabajadores no sindicados. Véase, por ejemplo, R. B. Freeman: «Individual mobility and union voice in the labor market», en *American Economic Review* (Nashville, Tennessee), vol. 66, núm. 2, mayo de 1966, págs. 361-368.

²⁴ M. Feldstein: «The effect of unemployment insurance on temporary layoff unemployment», en *American Economic Review*, vol. 68, núm. 5, diciembre de 1978, págs. 834-846.

²⁵ K. B. Clark y L. H. Summers: «Labor market dynamics and unemployment: A reconsideration», en A. M. Okun y G. L. Perry (Publicado bajo la dirección de): *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1 (Washington, The Brookings Institution, 1979), pág. 47.

²⁶ Un estudio llegó a la conclusión de que el sistema de seguro de desempleo de los Estados Unidos imponía «una pérdida de eficiencia al deformar el comportamiento de algunas empresas en el sentido de despedir a demasiados trabajadores cuando decrecía la demanda en lugar de disminuir los precios o acumular existencias». Feldstein, *op. cit.*, pág. 844.

²⁷ El impacto a menudo subrayado de las prestaciones de desempleo sobre la actitud de los desempleados en busca de trabajo fue examinado por Standing, *op. cit.* En un reciente estudio realizado en el Reino Unido se ha encontrado que cuanto más elevadas son las prestaciones que reciben los desempleados tanto más se empeñan en encontrar trabajo, porque tienden a tener familias más numerosas y es más probable que tengan deudas contractuales. Pero muchos de ellos permanecen más tiempo sin trabajo porque necesitan un salario más elevado. Además, el ingreso medio de los desempleados era solamente de 46 por ciento de sus ganancias anteriores. D. J. Smith: *Unemployment and racial minorities* (Londres, Policy Studies Institute, 1981).

²⁸ R. S. Goldfarb: «The policy content of quantitative minimum wage research», en J. L. Stern y B. D. Dennis (Publicado bajo la dirección de): *Proceedings of the Twenty-seventh Annual Winter Meeting*, 28-29 de diciembre de 1974, San Francisco, Industrial Relations Research Association Series (Madison, Wisconsin, 1965), págs. 261-268; R. Swidinsky: «Minimum wages and teenage unemployment», en *Canadian Journal of Economics* (Toronto), vol. XIII, núm. 1, febrero de 1980, págs. 158-171; para un buen examen crítico de las investigaciones sobre este tema, véase C. Brown, C. Gilroy y A. Kohen: «The effect of the minimum wage on employment and unemployment», en *Journal of Economic Literature* (Nashville, Tennessee), vol. XX, núm. 2, junio de 1982, págs. 487-528.

²⁹ F. H. G. Gruen: «Structural unemployment as a rival explanation: A survey of an inconclusive argument», en H. Giersch (Publicado bajo la dirección de): *Capital shortage and unemployment in the world economy* (Kiel, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1978), pág. 72.

³⁰ Standing, *op. cit.*

³¹ R. S. Goldfarb: *Measuring types of unemployment: Implications for unemployment statistics*, documento preparado para la Comisión Nacional de Estadísticas sobre Empleo y Desempleo (Washington, 1978).

³² Gruen, *op. cit.*, pág. 74. Se trata de un tema desarrollado por Keynes en los años veinte.

³³ Es decir, clasificado como «impropio para un empleo industrial ordinario». R. Kahn: «Unemployment as seen by the Keynesians», en G. D. N. Worswick (Publicado bajo la dirección de): *The concept and measurement of involuntary unemployment* (Londres, Allen and Unwin, 1976), pág. 29.

³⁴ Recíprocamente, cuando se utilizan encuestas por muestreo se producirán algunas compensaciones por exageración de la duración del desempleo debido a que en la muestra se produce una desviación en cuanto al tiempo, dado que el desempleado a largo plazo tiene

relativamente más posibilidad de ser seleccionado. S. W. Salant: «Search theory and duration data: A theory of sorts», en *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, Massachusetts), vol. XCI, núm. 1, febrero de 1977, págs. 39-57.

³⁵ J. O'Connor: «The meaning of crisis», en *International Journal of Urban and Regional Research* (Londres), vol. 5, núm. 3, septiembre de 1981, págs. 301-329.

³⁶ F. Fröbel, J. Heinrichs y O. Kreye: *The new international division of labour* (Cambridge, Cambridge University Press, 1980).

³⁷ Esto puede compensarse, sin embargo, por el hecho de que algunas personas relativamente instruidas y calificadas podrían aceptar empleos anteriormente ocupados por trabajadores menos instruidos y no calificados. Esto pone de manifiesto la dificultad empírica que se presenta para poner a prueba la hipótesis básica.

³⁸ Por ejemplo, «cuanto más rígido sea el mercado del trabajo tanto más tenderá a manifestarse el desempleo estructural». Thirlwall, 1974, *op. cit.*, pág. 330; o «el desempleo estructural es más un producto de los buenos períodos que de los malos». Perlman, *op. cit.*, pág. 171.

Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo

Introducción a la administración del trabajo

Por J. I. Husband

Esta obra, fruto de veinticinco años de experiencia de la OIT en el perfeccionamiento de la administración del trabajo, presenta una síntesis de las funciones administrativas, de promoción del progreso social y de establecimiento de políticas que incumben a esa administración. Presta especial atención a las funciones y a las estructuras e instituciones por cuyo intermedio se realizan, así como a los procedimientos y métodos de trabajo aplicados en la práctica.

Aunque destinado en primer lugar a la formación de funcionarios, el libro puede ser útil a otras personas interesadas en los asuntos laborales o en la administración de la política social. Sus cuatro primeros capítulos se refieren a los cometidos, funcionamiento, estructura y personal de un ministerio del trabajo. El capítulo 5 describe el sistema amplio de administración del trabajo que ha ido plasmándose estos últimos años en los países industrializados a medida que el campo de acción de dicha administración se ha extendido y que el ministerio ha asumido una función esencialmente coordinadora de gran diversidad de organismos consultivos y de ejecución. En los capítulos 6 y 7 se exponen las actividades de este sistema amplio en materia de estadísticas, investigación y planificación. El capítulo 8 trata de las diversas fuentes de la normativa laboral y del papel del administrador del trabajo en su mejoramiento y actualización.

Precio: 20 francos suizos

ISBN 92-2-302350-5

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las librerías importantes o dirigiéndose a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza.