

LAS POLÍTICAS TRADICIONALES CONTRA EL PARO: UNA VISIÓN CRÍTICA

Milagros García Crespo

Decana de la Facultad de CC.EE. y EE Sarriko.

Palabras clave: Paro, políticas de empleo, crecimiento
Nº de clasificación JEL: E24, E32, E65, J21, J68.

1. LA DUDOSA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Todavía no había concluido la II Guerra Mundial cuando, en 1944, el Gobierno de la coalición formada en Gran Bretaña por conservadores, liberales y laboristas, publicó el libro blanco "Employment Policy", en el que se declaraba responsabilidad del Gobierno el mantenimiento de un nivel de empleo alto y estable. Poco después, el ejemplo era seguido en Estados Unidos primero, y en una serie de países europeos después.

Por ello, a partir de 1945 puede hablarse de la aplicación en los países capitalistas de una política de empleo, apoyada en planteamientos keynesianos. La revolución keynesiana comenzó refutando la teoría "ortodoxa", según la cual en una economía de mercado existe una tendencia natural a alcanzar el equilibrio con pleno empleo, de manera que si hay personas fuera del mercado de trabajo, desde el punto de vista "ortodoxo", ocurre porque los salarios superan el nivel de equilibrio y, por lo tanto, los beneficios son bajos. En este caso el paro se considera que es voluntario, y obedece a presiones sindicales que han logrado salarios excesivamente elevados.

El comportamiento regular y pro-cíclico del paro en la década de los cincuenta convenció a los economistas de que

habían entendido —al menos empíricamente— la relación entre producción y desempleo. Si era posible predecir adecuadamente el comportamiento de las variables de la demanda agregada, mediante la manipulación keynesiana de la economía podía mantenerse el desempleo bajo el control del poder público. Es cierto que algunos consideraron difícil el control simultáneo de la inflación y el paro, pero la aparentemente estable curva de Phillips definió los límites del dilema político de forma adecuada (1).

Conforme a las propuestas de propugnar la acción de los gobiernos para mantener el pleno empleo, durante casi veinticinco años, los países occidentales vivieron uno de los períodos más prósperos y de mayor crecimiento económico; sin embargo, la esperanza que acompañó a la revolución keynesiana de reformar el capitalismo y lograr una continua prosperidad ausente de desempleo hace años que se ha extinguido, lo que sin duda ha constituido un duro golpe para la profesión (2).

La experiencia de crisis, que arranca con la década de los setenta, ha invalidado la feliz experiencia anterior. El precepto del pasado era simple: con tasas de crecimiento

(1) Gowland, 1979.

(2) Robinson y Wilkinson, 1977.

elevadas, la política de empleo es tan sencilla como regular la demanda y el gasto totales para asegurar la continuidad del progreso económico y evitar la inflación.

En la década de los sesenta, el paro presentó una tendencia al alza independiente de las fluctuaciones de la coyuntura, aun cuando éstas continuaron influyendo en su nivel. Los aumentos del PIB en términos reales fueron considerables en los países industrializados hasta 1973, y sin embargo, las tasas de paro fueron aumentando entre 1960 y 1973: el paro medio para los países de la OCDE en el punto más favorable de la coyuntura pasó de 1,96 a 2,93% de la población activa (3).

El nivel de desempleo, que se acelera con la crisis, ya no está determinado por el nivel de producción, tal como años antes había señalado A. Okun, desapareciendo además cualquier relación entre inflación y desempleo. La fuerza de los acontecimientos ha llevado a los economistas a renovar sus análisis del mercado de trabajo, y a los poderes públicos a concebir nuevas políticas de empleo.

Desde el punto de vista doctrinal, la caída en la crisis ha restablecido —al menos en parte— la ortodoxia pre-keynesiana, en forma de recomendaciones para la acción convencional de política económica, tanto a nivel nacional como internacional.

Hoy se considera cierta la presencia de un paro no keynesiano, precisamente por no estar motivado por una demanda insuficiente de bienes y servicios; a este paro se le llama "neoclásico" por considerarlo una consecuencia de la resistencia a la baja de los salarios reales, cuando la demanda de empleos a ese nivel se manifiesta incapaz de vaciar de excedentes el mercado laboral.

Ante la necesidad de replantearse la teoría del desempleo, surgen dos direcciones, no necesariamente contradictorias. La primera, marcada por Clower y Leijonhufvud por un lado, y Barro y Grossman por otro, ha contribuido a una revisión fundamental de la macroeconomía keynesiana, con particular referencia a las relaciones de

desequilibrio entre los mercados de bienes y de trabajo. La segunda, representada por la escuela neoclásica en los Estados Unidos, replantea los fundamentos macroeconómicos de la teoría del desempleo e introduce el concepto de "tasa natural de paro", unido al nombre de Friedman y a la serie de trabajos editados por Phelps en 1970.

En el plano político, el paro y la falta de empleos constituyen actualmente, no sólo los problemas más graves, sino también los más difíciles de resolver. Los economistas están de acuerdo en que no existen soluciones brillantes, gratuitas e inmediatas a este problema.

Los países industrializados en general, han seguido la línea de acción marcada por la OCDE a base de políticas deflacionistas de freno a la inflación, con aumento de desempleo. Precisamente, para este organismo internacional (4), simplificando las aportaciones y discusiones teóricas, en la crisis actual el paro tiene dos componentes:

- a) un componente cíclico, keynesiano, debido a la caída de la demanda global, y para cuya solución se necesitan medidas de carácter macroeconómico que, en cualquier caso, son políticas con resultados relativamente rápidos;
- b) un componente estructural, que se manifiesta por los desajustes persistentes entre la oferta y la demanda de trabajo. Su posible eliminación necesita, tanto de mejoras en el mercado de trabajo, como de estímulos a inversiones capaces de crear empleos. Se utilizan básicamente políticas estructurales selectivas, cuyos resultados son, en general, a largo plazo.

Ambos componentes actúan entre sí dinámicamente, por lo que es necesario aplicar simultáneamente políticas macroeconómicas y estructurales selectivas, pese a que sus efectos se dejen sentir en períodos distintos.

Actualmente, todos los países occidentales aparecen comprometidos en una serie

(3) M. García Crespo, 1979.

(4) OCDE, 1983.

de medidas para luchar contra el desempleo; con ello —lo admitan o no— están introduciendo cambios estructurales profundos y permanentes en sus mercados de trabajo. Simultáneamente, aceptan de forma tácita que la crisis del desempleo no puede resolverse únicamente por una vuelta al crecimiento económico.

2. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL DESEMPLEO

Según las previsiones conocidas, el número de parados en el conjunto de países de la OCDE alcanzará probablemente la cifra de 35 millones al finalizar 1985, cuando los parados fueron sólo diez millones en la recesión de 1974-1975.

Lógicamente, el paro no se distribuye equitativamente entre los 24 países miembros. Las diferencias —en ciertos casos sorprendentes— de los datos sobre el desempleo, son consecuencia de la evolución conjunta de la oferta y la demanda de trabajo. Desde esta óptica, la mejor situación relativa de los Estados Unidos se explica porque intencionadamente dejaron degradar fuertemente su productividad, creando en el sector servicios un importante número de empleos de débil nivel de cualificación,

con lo que se consiguió contratar a toda la nueva población laboral correspondiente al anterior "baby-boom".

La explosión demográfica europea fue posterior, de forma que la llegada de nuevas generaciones (más numerosas) al mercado de trabajo, junto a una incorporación creciente a la población laboral de las mujeres, ha hecho que se registre hasta 1985 un incremento continuo de la población activa del 1 % anual. Se espera que el crecimiento se sitúe por debajo de ese 1 % a partir de este año, para lograr la estabilización hacia 1990. En España, lo mismo que en Irlanda y Japón, la explosión demográfica se reflejará en el mercado laboral a lo largo de toda esta década.

Por el lado de la demanda, la creación neta de empleos en los países de la Comunidad Económica Europea fue nula entre 1970 y 1982, y lo que es más importante: el país donde los resultados han sido peores en creación de empleos es la República Federal Alemana, donde la economía ha sido teóricamente más fuerte.

Cara a los próximos años, para que el número de parados en Europa se estabilice a su nivel actual de 19 millones, se precisa un crecimiento anual del PIB entre el 3 y el

El paro en la OCDE (en % de la población activa)

Tasas de paro	1982	1983	1984	1985
Estados Unidos	9,7	9,6	7,5	7,25
Japón	2,4	2,6	2,7	2,5
Alemania	6,7	8,2	8,3	8,25
Francia	8	8,1	9,3	10,5
Bélgica	11,9	13,2	13,3	13,75
Reino Unido	11	11,6	11,7	12
Suecia	3,2	3,4	3,1	2,75
España	16,3	17,8	20,6	21,5
Total OCDE.....	8,3	8,8	8,4	8,25
OCDE Europa	9,2	10,2	10,7	11

Fuente: OCDE.

**Evolución del
empleo en la OCDE**
(Índice de Empleos en 1984.
Base 100 en 1973)

País	Índice de empleo
Canadá.....	124
Estados Unidos	123
Noruega.....	120
Australia	111
Japón.....	111
Suecia.....	110
Italia.....	108
Finlandia	106
Holanda	104
Francia	99
Reino Unido	96
Alemania.....	94
España	86

Fuente: OCDE

4 %, y eso, bajo la hipótesis poco probable de que los aumentos de productividad no superen el 2 % anual.

Después de 1985, se reducirán las presiones demográficas sobre el mercado laboral. Por otra parte, la recuperación de la rentabilidad del sector industrial probablemente no se traducirá en una importante recuperación del nivel de empleos, sino en nuevas inversiones que permitan economizar el factor trabajo. El Instituto Sindical Europeo entiende que en el horizonte temporal de 1990 la situación de pleno empleo exigirá una creación de puestos de trabajo por encima de 15 millones; por lo tanto, los efectos a corto plazo del aumento de la inversión constituyen un obstáculo a la reducción del paro.

Para fechas posteriores a 1990, resulta imposible realizar una valoración —ni siquiera aproximada— de la incidencia de las nuevas tecnologías. Toda perspectiva en un horizonte más amplio que los próximos cinco años depende de la posibilidad de los países desarrollados de llegar a un nivel de producción suficiente para financiar el necesario crecimiento del

número de empleos del sector servicios, ya que, como es sabido, el sector industrial absorbe una parte decreciente del empleo total, y se estima que la evolución debe continuar hasta que el empleo en los sectores transformadores equivalga al del sector primario. Probablemente, y bajo esta perspectiva, la duración de la crisis del empleo estará en razón directa del tiempo que los países industrializados necesiten para realizar la transición.

3. POLÍTICAS DE EMPLEO

En sentido estricto, todas las políticas de empleo pueden incluirse en alguno de los siguientes grupos:

- a) Creación de empleo.
- b) Reparto de empleo.
- c) Adecuación entre oferta y demanda de empleo.

Sin embargo, de forma más o menos expresa, constituye lugar común referirse a la recuperación económica como horizonte macroeconómico que permita el pleno empleo. Por otra parte, son reiteradas las posturas que insisten en la evolución de los costes salariales como factor explicativo del desempleo, y dada la relación entre política de expansión de la demanda e inflación (explicada por la evolución de los costes salariales) parece oportuno dedicar una primera parte de este apartado a la política de demanda así como a la relación actual entre crecimiento y empleo.

3.1. Políticas de demanda

De origen keynesiano, las políticas de demanda fueron útiles ante fluctuaciones coyunturales poco profundas, permitiendo reducir el paro a cambio de cierto aumento de precios. Sin embargo, no son válidas en situación de crisis estructural, y el convencimiento de que las cosas son así, puede explicar la ausencia de reacción política violenta a programas económicos como los del Gabinete Thatcher en Gran Bretaña. El gran

dilema actual es que el paro va acompañado de inflación.

La conmoción de los precios relativos en la crisis de 1974 y posteriormente en la de 1979-80, tuvo como principales consecuencias: a) reacciones defensivas de todos los agentes económicos; b) modificaciones al alza de los salarios reales; c) caída de las inversiones; d) sustitución del trabajo por capital (5).

Ante el fuerte incremento del desempleo que esta situación ha provocado, los nuevos keynesianos insisten en la necesidad de resolver el proceso frenando los aumentos salariales, y evitando la recomendación ortodoxo-keynesiana de utilizar toda la gama de políticas financieras dirigidas a expandir la demanda efectiva como vía de acceso al pleno empleo.

Una pregunta trascendente que se plantea Meade (6) es si los salarios deben ser instrumentos para la distribución de la renta o para el logro del pleno empleo. Para él, la existencia de un sistema descentralizado de fijación de salarios en cada sector de la economía, concebido para favorecer la producción y el empleo en ese sector, significa que la fijación de salarios no debe ser instrumento de una distribución más igualitaria de la renta, sino para lograr un nivel de empleo eficaz de la mano de obra. La aplicación de políticas expansivas keynesianas resulta enrarecida por las actitudes y las instituciones actuales, que orientan las reivindicaciones salariales hacia el aumento de renta real más que hacia la promoción de empleo.

La propuesta final de Meade es de defensa de la expansión de la demanda pero controlando la inflación mediante un

(5) En España, en el trienio 78-80, el salario real bruto por persona en el sector privado no agrícola aumentó un 25 % en términos de precios industriales y un 21 % en términos de precios al consumo. Simultáneamente, la productividad por persona en la industria se incrementó en un 13%, del cual 8,5 puntos obedecen a la reducción de empleos.

(6) Meade, 1983.

sistema centralizado de fijación de salarios, para lograr un aumento del empleo.

Todo el razonamiento precedente descansa en la hipótesis de que el crecimiento económico incrementa el empleo. Sin embargo, la relación entre ambas variables se ha modificado en los últimos años.

3.2. Crecimiento y empleo

Es evidente la influencia del crecimiento sobre el empleo, pero no de la misma forma ni con la misma intensidad en los distintos países. Por ejemplo, en Estados Unidos la evolución del mercado de trabajo está más relacionada que en Europa con las oscilaciones de la coyuntura y, sobre todo, es allí mayor la eficacia del factor crecimiento. Entre 1972 y 1983 ha aumentado la separación entre Estados Unidos y Europa en cuanto a creación de empleo, pese a ser muy semejantes los incrementos registrados en el PIB (alrededor del 2 %). Se ha calculado que para aumentar el empleo a tasas del 1 % anual, en Europa la producción debería crecer entre el 6 y el 7 %.

Tres tipos de explicaciones parecen justificar las diferencias:

1. En el período 72-81, los costes reales del salario industrial han aumentado en Europa dos veces más deprisa que en los Estados Unidos, siendo mayor el desfase en el sector servicios, ya que en este sector, mientras los costes han caído levemente en Estados Unidos, han aumentado el 20% en Europa; de ahí que las empresas europeas hayan sido más proclives a sustituir hombres por máquinas.
2. Tanto en Estados Unidos como en Japón coexisten dos tipos de sectores:
 - los expuestos a la competencia internacional, sujetos a importantes aumentos de productividad;

Indices de crecimiento del PIB y del empleo

Año	ESTADOS UNIDOS		EUROPA	
	% PIB	% empleo	% PIB	% empleo
1980	-0,4	0,5	1,4	0
1981	2,5	1,1	-0,1	-0,5
1982	-2,1	-0,9	0,7	-0,8
1983	3,7	1,3	1,4	-0,5
1984	6,8	4,1	2,4	0
1985	3,75	2	2,25	0,75
1986	2,75	1,75	2,25	0,50

Fuente: OCDE.

— los protegidos, donde preocupan menos los incrementos de productividad; los precios relativos del factor trabajo son menores, y por ello, menor la preocupación de economizar mano de obra.

En Europa existe mayor interdependencia comercial, es mayor el grado de apertura de sus economías (7). Esta situación, sin una política económica ni una unidad monetaria común, obliga a los países europeos a buscar con mayor interés las ganancias de productividad, de forma que su aumento, entre 1973-1981, ha sido tres veces mayor que en los Estados Unidos.

3. El distinto grado de flexibilidad. Las reglamentaciones muy detalladas y las legislaciones protectoras pueden ser correctas en situaciones económicas favorables, y constituir un obstáculo en períodos difíciles.

Cada país tiene su concepto de flexibilidad, en función de su mentalidad y del entorno jurídico:

— En Estados Unidos coexisten dos regímenes; mientras que la industria sindicalizada se caracteriza por la rigidez de los salarios y la flexibilidad

del empleo, el resto —principalmente el sector servicios y el de nuevas industrias— funciona con salarios flexibles a fin de aumentar la contratación de trabajadores.

—En Japón, el asalariado de la gran empresa tiene empleo fijo, pero no el salario, en cuanto que entre el 25 y el 30 % del mismo son bonificaciones relacionadas con los beneficios. Sin embargo, el empleo es flexible en las empresas subcontratantes.

—En Europa, donde la flexibilidad se va aceptando posteriormente, y obligados por el alcance de la crisis, la fórmula adoptada ha sido flexibilizar el salario para mantener el empleo, lo que se halla en la línea del neo-keynesianismo.

Se considera como solución más aceptable la utilización de la fórmula de trabajo a tiempo parcial. Las pérdidas de empleo resultan compensadas por un reparto no impuesto del mismo, lo que aumenta la flexibilidad.

Si las políticas de demanda se acompañan de reducciones de los salarios reales, ello exige una educación del movimiento sindical; mientras no se logre, seguirá teniendo validez la afirmación de Joan

(7) Exportaciones e importaciones representan el 26 % del PIB en Francia y el 30 % en Alemania, frente a tan sólo un 14% en los Estados Unidos.

Robinson (8): "las economías modernas han fallado en el desarrollo de las instituciones políticas y sociales, tanto a nivel interno como internacional, necesarias para lograr una situación de pleno empleo compatible con el capitalismo".

Para la OCDE, en las negociaciones colectivas se debe aceptar que a largo plazo los aumentos salariales globales deben ser compatibles con el aumento de la productividad global y con las variaciones de la relación real de intercambio. Si en muchos casos esto exigirá restricciones en precios y salarios, deben aceptarse si se utiliza el "teorema" de Helmut Schmidt, según el cual, "los beneficios de hoy crean las inversiones de mañana, que producirán los empleos de pasado mañana".

Para facilitar este proceso, se recomienda el uso de subsidios marginales a la inversión (o al empleo) para aquellas empresas que llegan a acuerdos con sus sindicatos sobre moderación salarial. Así, las restricciones en los salarios se relacionan explícitamente con el mantenimiento o la expansión del empleo. Esta línea de acción fue sugerida a principios de 1982, debido a la situación del rápido deterioro del mercado de trabajo en los países de la OCDE. Tres años después, y en no pocos casos, la moderación salarial es un hecho generalizado, pero no lo es tanto la evolución de la inversión ni, por supuesto, la creación de nuevos empleos.

3.3. Políticas de empleo en sentido estricto

Aparte de las medidas que intentan una mayor adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo, sólo existen dos vías para resolver el tema del desempleo:

- a) las políticas de creación de empleo;
- b) las políticas de distribución de los empleos existentes.

(8) Robinson y Wilkinson, 1977.

a) CREACIÓN DE EMPLEOS

Se trata de un tipo de política que actúa desde el lado de la demanda del mercado laboral; pero como simultáneamente se suele dirigir a una población con problemas de empleo, ayuda también a resolver situaciones de carácter estructural.

A partir de 1974, las medidas para la creación de empleos utilizadas por los países han sido diversas, fluctuantes y confusas y diez años después de su implantación, todavía siguen sin contestar preguntas básicas como:

- ¿cuáles son los límites efectivos de estas intervenciones selectivas?;
- ¿se trata de medidas insertadas en un conjunto de acciones coherentes para resolver un cambio estructural, o son un simple paliativo?

Su utilización se realiza por dos vías:

- a.1. Creación directa de empleos tanto en el sector público como en el privado.
- a.2. Acción en el sector privado, mediante ayudas financieras a las empresas.

a.1. Creación directa de empleos

Es la medida más simple y también la más utilizada, probablemente porque constituye la única forma de asegurar que los medios financieros utilizados sean realmente creadores de empleo, generalmente para aquellas personas con mayores problemas para situarse en el mercado laboral.

Son proyectos atractivos para los gobiernos porque su coste no resulta elevado, al acompañarse la creación de empleos de reducciones de las transferencias por paro y de aumento de las cotizaciones a la Seguridad Social. La OCDE ha calculado que los costes netos de esta medida significan entre el 35 y el 60 % de los costes brutos.

Pese a lo señalado, también tienen inconvenientes ya que pueden tener un impacto negativo sobre la productividad si el esfuerzo va dirigido a contratar trabajadores de escasa experiencia laboral.

No es este, sin embargo, el mayor inconveniente, ya que la experiencia de varios países señala que los empresarios privados acostumbran a presentar resistencia a contratar a parados de larga duración, incluso en el caso de que como contrapartida se les ofrezcan compensaciones financieras considerables. Alemania ha llegado a conceder hasta el 80 % de los salarios y Dinamarca el 75%, y sin embargo no resulta una operación atractiva.

Para muchos, este tipo de acciones no pasan de ser meros expedientes, simples formas de hacer trabajar; crean empleos de corta duración con perspectiva de vuelta al paro para la mayoría de los beneficiarios.

Se han elevado algunas voces en los Estados Unidos en favor de programas de trabajos públicos semejantes a los de los años treinta. Aparte de resultar prohibitivos por lo elevado de sus costes, son acciones improcedentes para un gobierno como el de Reagan, que ha abandonado el "Programa para el Empleo y la Formación" del Presidente Carter de 1973 en favor de las comunidades urbanas, para transferir los fondos a los "Consejos de la Industria Privada".

Otras posibilidades más atractivas son:

- promover el trabajo a tiempo parcial, que realmente constituye una forma de distribución del empleo;
- ayudar a los parados a crear su propia empresa antes de subvencionar trabajos de interés comunitario, lo que en principio provoca resistencia sindical y empresarial.

Entonces, ¿por qué recientemente en países como Francia, Gran Bretaña o Bélgica se están realizando modestos proyectos que favorecen a los pequeños empresarios?

Sin duda, como consecuencia de observar la actuación de nuestros vecinos del otro lado del Atlántico, ya que

en Estados Unidos los empresarios individuales han aumentado en un 21 % desde 1978, frente a un 9 % los asalariados. Aunque de los primeros sólo sobreviva una tercera parte al cabo de 5 años, resulta que la creación de empresas se duplica con respecto a diez años atrás. Del total de creación de empleo neto, el 80% se sitúa en empresas con menos de cuatro años de funcionamiento.

Pese a la utilización de medidas específicas tales como ventajas fiscales, préstamos especiales y servicios de asesoramiento, no se logra crear un número de pequeñas empresas superior al que las adversas condiciones va eliminando del mercado.

a.2. Ayudas financieras a las empresas

Se trata de subvenciones concedidas a los empresarios para la creación de determinados tipos de empleos. Teóricamente se justifica este tipo de acción indicado que antes que conceder ventajas fiscales indiscriminadas a las empresas, es mejor dedicar los fondos a subvencionar el empleo en sectores determinados, normalmente aquellos que provoquen menores tensiones inflacionistas. En la práctica, el intento de incrementar el empleo mediante subvenciones ha tomado múltiples formas en los últimos años, conforme al aspecto particular que se considere prioritario en cada momento, como promocionar el empleo de los jóvenes, los trabajos temporales y los dirigidos a la población migrante, o a los minusválidos. La finalidad última de este tipo de medidas es, sencillamente, permitir a la industria salir adelante en el difícil trance de la depresión actual, a través de ayudas condicionadas al requisito de creación de empleo.

Los inconvenientes más evidentes de este tipo de acción son: en primer lugar, que el gasto realizado puede ser improductivo cuando se dirige a empresas que de todas formas hubieran procedido a la contratación de mano de obra, y en segundo lugar, que produce un "efecto de desplazamiento" cuando el empleo creado por el subsidio a

una empresa desplaza empleos en otro lugar. En última instancia, al tratarse de una política de incentivos, su eficacia está en función de la reacción de los empresarios, dadas sus expectativas respecto a la producción y a los beneficios.

Para saber si las políticas de creación de empleo son operantes, habría que aplicarlas a gran escala, e integrarlas en el marco de una política económica general de signo expansivo; incluso en tales condiciones, probablemente sea necesaria la complementariedad de una política de salarios. Es evidente que ningún país se ha arriesgado hasta hoy a actuar en tales condiciones.

b) POLÍTICAS DE DISTRIBUCIÓN DE EMPLEO

Las dificultades actuales para la creación de empleos, cuando no es la destrucción de gran parte de los existentes, unido al crecimiento de la oferta de trabajo y al convencimiento de las dificultades existentes para superar esta situación a medio plazo, ha hecho necesario el reparto del empleo existente, ocupando así un mayor número de personas, según el principio de "trabajar menos para trabajar todos".

Se trata de una política de empleo que afecta a la oferta de trabajo y que tiene dos dimensiones:

1. Modifica el modelo de participación en el mercado laboral (por jubilación anticipada, trabajo a tiempo parcial y prolongación de la escolaridad, principalmente).
2. Reduce la media de horas trabajadas al año (por reducción de jornada, ampliación del período vacacional, reducción de la semana laboral, etc.).

De entre las medidas del primer grupo, destacan dos por su utilidad y por el uso que de ellas se está realizando: la jubilación anticipada y el fomento del empleo a tiempo parcial.

Jubilación anticipada:

Hace diez años, el intento de reducir la edad de jubilación se apoyaba en motivaciones sociales, mientras que hoy se relaciona con una idea de justicia: que los mayores cedan su puesto a los jóvenes. Pero la secuencia no está clara, ya que suprimiendo un empleo no se crea otro automáticamente. Además, hay que considerar el coste de estas operaciones ya que, ¿hasta dónde deberán elevarse las cotizaciones sociales en el futuro si con ellas hay que hacer frente a una población pensionista cada vez más elevada?

Muchos países han tenido que recurrir a una reducción de las prestaciones sociales, y en el fondo se halla el fantasma de la crisis de la seguridad social.

Prescindiendo incluso del grave problema del coste, es fundamental que el trabajador retirado sea reemplazado, ya que una reducción general de la edad de jubilación "per se" no es de utilidad alguna, y sí lo es el retiro selectivo anticipado, a condición de cubrir el puesto laboral.

Trabajo a tiempo parcial y división del puesto de trabajo:

El trabajo a tiempo parcial, que significa un cambio estructural importante, se inició tímidamente hace veinte años, tomando verdadera importancia después de 1973, como forma de redistribución del empleo. Su crecimiento se explica por factores de demanda y de oferta. De demanda, debido al cambio de la estructura del empleo, con fuerte aumento de la importancia relativa del sector servicios, que permite, y en ocasiones obliga, a flexibilizar el empleo en muchas actividades. Por el lado de la oferta, constituye una elección natural para muchas mujeres, para jóvenes que compatibilizan educación y trabajo y para mayores, como ocurre en Suecia, combinado con la percepción de pensiones.

Desde el punto de vista empresarial, es aceptado porque tiene mayor flexibilidad y porque, en general, el salario/hora es inferior al de los trabajadores de jornada completa, y notablemente más bajo que el pago de horas extraordinarias. Hay que añadir las subvenciones salariales que en ocasiones se otorgan a esta modalidad de empleo.

La importancia del trabajo a tiempo parcial difiere por países, desde un 2 % del empleo total en Grecia al 28 % en Noruega. Es un sistema popular en Gran Bretaña, que actualmente contabiliza el 44 % de este tipo de empleo en la CEE.

Se pueden plantear dudas sobre el carácter estable de estos puestos de trabajo; sus defensores consideran que son menos sensibles a las fluctuaciones cíclicas, por estar concentrados en el sector servicios.

Debe dividirse este empleo por su carácter voluntario o involuntario, siendo difícil su calificación en algunos casos y siendo cierto el mayor crecimiento del involuntario.

La división del puesto de trabajo debe considerarse como un nuevo impulso hacia el trabajo a tiempo parcial, que puede interesar como política concreta por el bajo coste que supone al sector público, si se acompaña de la condición de que al menos uno de los nuevos contratados provenga del paro. El coste existe porque hay que compensar al empresario del aumento del coste laboral, que no es equivalente nunca al salario, aunque éste sea el 50 % del de un trabajador a tiempo total.

Si se espera penuria de empleo en Europa, se podría aceptar la evolución hacia el tiempo parcial; ya que no hay duda de que las altas tasas de paro han obligado a una reorganización sustancial del tiempo de trabajo que cada vez afectará a mayor número de personas, y que sectores bastante amplios de la población activa estarían dispuestos a asumirlo voluntariamente.

La reducción del tiempo de trabajo:

La variable más importante del mercado de trabajo es la media anual de horas trabajadas por persona ocupada, superándose así los análisis tradicionales que relacionaban la producción con las cifras de empleo. De igual forma, los análisis de productividad toman actualmente como media la producción por hora trabajada en lugar de la producción por trabajador.

La tendencia en la media de horas anuales trabajadas por persona ocupada es decreciente en todos los países, aunque la tasa de descenso varía; entre 1960-1981, fue tasa de descenso varía; entre 1960-1981, fue de más del 20 % en países como Bélgica, Holanda, Noruega y Suecia, y del 10% en los Estados Unidos, mientras que en Japón se mantiene constante desde 1977.

La reducción secular del número de horas trabajadas por empleado es el resultado de muchos factores, como la duración de la jornada semanal normal, las vacaciones retribuidas, la jornada diaria, las horas extraordinarias, el absentismo, las huelgas, etcétera, a los que hay que añadir el aumento de trabajadores con dedicación a tiempo parcial y los cambios experimentados en la estructura del empleo, tanto por sectores como por situaciones profesionales.

Aparte del descenso secular del número de horas trabajadas, que puede relacionarse con una situación general de progreso, también influye la situación cíclica de la economía. Conforme a los resultados de un modelo de regresión utilizado por la OCDE, puede decirse que:

- las horas trabajadas se relacionan positivamente con el ciclo;
- la sensibilidad cíclica es mayor en la industria que en el resto de la economía.

Es esta evolución cíclica la que está en el origen de la política de utilización de reducciones de la duración del tiempo de trabajo

para evitar las suspensiones temporales o definitivas de empleo; efectivamente, mediante diversos sistemas de subvenciones, en muchos países se estimula la reducción de horas trabajadas.

No hay unanimidad a la hora de juzgar los resultados:

—por un lado, los empresarios consideran que una disminución de las horas de trabajo significa un aumento de costes, lo que lleva a una pérdida de competitividad y de ahí a una reducción del empleo;

—por otra parte, los sindicatos son unánimes en reivindicar la jornada de 35 horas (lo que significa una reducción del tiempo de trabajo del 12,5% para la mayoría de los países), sin pérdida de su renta.

Un tema básico es el de la respuesta de la productividad horaria a la reducción de horas trabajadas, puesto que para niveles de producción dados, cuanto mayor sea el incremento de la productividad por hora ante la reducción de la jornada de trabajo, menor será el aumento de empleo. Se han realizado numerosos estudios econométricos en distintos países que indican que una reducción sustancial de la duración del trabajo permite crear empleo a corto plazo; sin embargo los investigadores no están de acuerdo sobre la persistencia de esta medida, al afectar a la competitividad. El modelo del Tesoro británico, calculado sobre una reducción de dos horas diarias, indica que el 75 % de la mejora de empleo beneficiaría directamente a quienes desearan trabajar horas extraordinarias, que más tarde se compensarían por un incremento de la productividad (9).

(9) Así parece que ocurrió en Francia, donde la reducción en 1982 de la semana laboral, de 40 a 39 horas, y la ampliación de las vacaciones a cinco semanas, supuso una reducción de las horas de trabajo del 3,75 %. De ellas, el 80% se compensó por aumentos de productividad, siendo inapreciables las consecuencias finales sobre el empleo. (OCDE, 1983, Economic Survey of France).

Para que este tipo de medidas no creen tensiones inflacionistas, los trabajadores deben estar dispuestos a reducir su renta real a cambio de mayor ocio sin que, incluso en este caso, se tenga la certeza de aumentar el empleo ante un probable efecto compensador por aumento de la productividad.

Por otro lado, es muy significativo que los países que tienen un mayor tiempo de trabajo, son precisamente los más fuertes en el plano económico.

4. UNA REFLEXIÓN FINAL

En el cuadro de la crisis, la reducción de las horas de trabajo por razones coyunturales y la práctica institucionalizada del empleo parcial son ejemplos de subutilización de la oferta de trabajo que hace sospechosas las cifras de paro como indicador del desequilibrio real en el mercado laboral. La misma consideración puede hacerse sobre la jubilación anticipada.

Pese a todo, las medidas que reducen la oferta de trabajo tienen una lógica social y económica difícil de hallar en las políticas de creación de empleo, si exceptuamos el caso de las pequeñas empresas. En la mayoría de países, estas políticas ejercen únicamente una influencia marginal sobre el curso de los acontecimientos, en el marco de una búsqueda de soluciones a la situación de crisis (10).

Las ayudas pasivas a los parados son de justicia, mientras que las ayudas activas son imperativo de eficacia; el coste de unas y otras es distinto:

1. Las ayudas pasivas tienen un coste cierto, relacionado con el número de parados, su productividad económica es nula o negativa (en cuanto que las indemnizaciones elevadas pueden reducir la propensión al trabajo asalariado) y su productividad social es de difícil medición en términos monetarios.

10) HARGREAVES, 1983.

2. Las ayudas activas tienen un coste aleatorio, relacionado con la sensibilidad de las empresas a las distintas políticas de empleo. Su productividad es difícil de medir, pero se supone mayor que la de las ayudas pasivas.

En cualquier modalidad de política de empleo, tanto selectiva como global, los trabajadores y las empresas, en función de su comportamiento, determinan la eficacia, la inutilidad o la nocividad de las medidas tomadas, ya que una misma política puede conducir al empleo, al refugio en el paro permanente, e incluso a la economía sumergida.

A largo plazo, es posible que la búsqueda febril del incremento de los empleados a cualquier precio, no constituya más que el recuerdo de una experiencia fallida, y que, entre todos, debamos realizar un intento de redefinición de la noción de trabajo y ocio, en el marco de un nuevo tipo de sociedad.

Mientras tanto, no es fácil evaluar las medidas adoptadas; sí es cierto que en

ausencia de todas las acciones en favor del empleo, el número de parados sería mayor. Por ello, si las políticas asumidas no resuelven el problema del desempleo, al menos contribuyen a atenuarlo.

BIBLIOGRAFÍA

- M. García Crespo. "Temas de Política Económica". Bilbao, 1981.
- D. H. Gowland. "Modern Economic Analysis". Londres, 1980.
- I. Hargreaves. "Une enquête sur le chômage et les politiques d'emploi en Europe". Problèmes Economiques, 1983.
- J. Meade. "A New Keynesian approach to full employment". Lloyds Bank Review, octubre 1983.
- OCDE. Employment Outlook, 1983.
- OCDE. "Economic Survey of France", Paris, 1983.
- J. Robinson and Frank Wilkinson. "What has become of employment policy?". Cambridge Journal of Economics, 1 977.