

Medidas de creación directa de empleo: una visión de conjunto *

por

José M. Domínguez Martínez **

SUMARIO: I. Introducción. II. Las limitaciones de las políticas tradicionales de empleo y la necesidad de su replanteamiento. III. Concepto y delimitación de las medidas de creación directa de empleo. IV. Programas de empleo en el sector público. V. Subvenciones al empleo.

I. Introducción

Este artículo tiene como finalidad ofrecer una panorámica global de las medidas de creación directa de empleo desde una perspectiva eminentemente teórica, con la intención de poner de relieve muy sucintamente sus principales ventajas e inconvenientes como fórmula de lucha contra el desempleo.¹

El trabajo se inicia con una breve exposición de los motivos que han propiciado que los países occidentales desarrollados hayan emprendido, en el transcurso de las últimas décadas, un proceso de replanteamiento de las políticas de empleo tradicionales, dentro del cual se inserta el recurso a las referidas medidas de creación directa de empleo. Posteriormente se procede a llevar a cabo una delimitación conceptual de estas medidas, incluyendo dentro de su ámbito tanto los programas de empleo en el sector público como las subvenciones al empleo, que son analizados, respectivamente, en las secciones cuarta y quinta.

* Este trabajo está basado en una ponencia presentada a las "Jornadas sobre experiencias europeas de política regional de empleo", organizadas por la Dirección General de Cooperativas y Empleo de la Junta de Andalucía (Sevilla, 14 y 15 de diciembre de 1984)

** Profesor de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga.

II. Las limitaciones de las políticas tradicionales de empleo y la necesidad de su replanteamiento

Como es bien sabido, las economías occidentales se han basado durante varias décadas en el manejo de la demanda agregada para regular la actividad económica global y, de esa forma, mantener el nivel deseado de empleo, dentro de la lógica del enfoque keynesiano dominante.

Durante los años setenta han hecho aparición, sin embargo, una serie de factores y circunstancias que han venido a limitar extraordinariamente la aplicabilidad de las políticas tradicionales de regularción de la demanda de cara a la consecución de un alto y estable nivel de ocupación. Las transformaciones operadas a las que hacemos referencia han tenido lugar tanto en el ámbito del mercado de trabajo como a nivel macroeconómico. Así, de un lado, el mercado de trabajo se ha visto sometido a profundos cambios que han generado una situación radicalmente diferente a la de épocas anteriores y en la que, como más relevantes, pueden destacarse la consolidación de los procesos de segmentación, la persistencia del paro de carácter estructural, la potenciación de los colectivos juvenil y femenino dentro de la oferta de trabajo, la expansión del empleo a tiempo parcial, la preponderancia del sector servicios, etc. Por lo que respecta al plano macroeconómico, destaca el singular deterioro sufrido por la relación paro-inflación, evidenciado a través de la coexistencia de unas elevadas tasas de ambas variables, y concomitante con el desplazamiento hacia la derecha y hacia arriba experimentado por la curva de Phillips. Además de las consecuentemente más fuertes restricciones impuestas por la inflación sobre las medidas orientadas a la mitigación del desempleo, tampoco pueden olvidarse las establecidas por los déficit público y exterior.

Todo ello ha provocado, en definitiva, que numerosos países hayan llevado a cabo un replanteamiento de las políticas de empleo tradicionales, ante la incapacidad de éstas para propiciar por sí solas una solución satisfactoria a los complejos problemas planteados. Dicho replanteamiento, que, contrariamente a lo que de forma precipitada podría pensarse, no implica una renuncia a la utilización de las políticas de demanda, sino más bien el reconocimiento de la necesidad de su complementación, ha cristalizado en las a menudo denominadas **nuevas políticas de empleo**, cuya característica esencial puede concretarse en la pretensión de incidir directamente sobre el mercado de trabajo, sin operar, por tanto, previamente, a través de alguna variable intermedia. Entre las mismas figuran iniciativas tales como la reducción de la oferta de trabajo, la disminución del tiempo de trabajo y la redistribución del empleo, la mejora de la eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral, los programas de for-

mación y reconversión profesionales y, asimismo, las medidas de creación directa de empleo, que constituyen el objeto de este artículo y que, a diferencia de las anteriores, actúan básicamente por el lado de la demanda.

Los fundamentos de la aplicación de medidas selectivas —entre las que se inscriben las de creación directa de empleo— en el marco de una política activa de mano de obra se sitúan en las propuestas formuladas en los años cuarenta por algunos economistas de los sindicatos suecos, para los cuales la política del mercado de trabajo debía jugar un papel decisivo en el contexto de la política de estabilización. Tales proposiciones cuajaron en el conocido **modelo de Rehn**, en el que se destaca la inapropiabilidad de los incrementos generales de demanda en un mercado de trabajo segmentado, toda vez que con tales actuaciones no se consigue más que acentuar la tensión en los segmentos con mayor escasez sin lograr eliminar el paro soportado por los colectivos más desfavorecidos. Con la finalidad de lograr una reducción del desempleo sin generar consecuencias inflacionarias inaceptables, se propugna la utilización de medidas selectivas dirigidas a los colectivos desaventajados, mediante una desagregación del objetivo general del empleo en objetivos parciales.

III. Concepto y delimitación de las medidas de creación directa de empleo

Ante la inexistencia de un criterio unánimemente compartido, resulta conveniente diferenciar dos acepciones de medidas de creación directa de empleo. Una primera acepción estricta identifica las medidas de creación directa de empleo con los programas de empleo en el sector público, en tanto que otra, más amplia —adoptada aquí— incluye aquellas actuaciones que pretenden estimular el empleo sin alentar previamente la demanda de bienes y servicios, requisito conceptual al que responden tanto los referidos programas de empleo en el sector público como las subvenciones al empleo en el sector privado.

La analogía entre ambas modalidades de actuación aparece con claridad si se tiene en cuenta que, de hecho, los programas de empleo público no son sino un caso especial de las subvenciones al empleo, que se circunscriben al sector público y al sector privado no lucrativo de la economía, y cuyo importe se aproxima al cien por cien de los costes salariales o llega a alcanzar este porcentaje. Otro importante punto de conexión radica en el carácter selectivo de las mismas, en el sentido de que los incrementos de empleo pueden ser restringidos a determinados grupos de trabajadores, sectores y/o áreas geográficas. Subsiste, no obstante, una crucial diferencia, cual es que las subvenciones al empleo constituyen una medida de estímulo, dependiendo la reacción positiva de los

empresarios de una variada gama de factores (evolución de la demanda, magnitud de la subvención, trabajadores elegibles...). Por el contrario, los programas de empleo público no se encuentran subordinados a tales circunstancias, permitiendo, en consecuencia, una mayor garantía para la provisión de un determinado número de empleos, con la contrapartida, sin embargo, de presentar un más elevado riesgo de artificialidad.

IV. Programas de empleo en el sector público

1. Notas características

Como notas características de los programas de empleo público pueden destacarse las siguientes:

—Los programas de empleo público se basan en la concesión de fondos a organismos públicos o privados sin fines de lucro con el fin esencial de la provisión de empleos. En este sentido, se observa una nítida diferenciación respecto de otras intervenciones públicas que también generan un efecto de creación directa de empleo (empleo público normal, gastos en bienes y servicios...), pero en las que el empleo resultante constituye, en principio, un subproducto de la función principal, esto es, el cumplimiento de las diferentes misiones que en un determinado momento histórico tiene encomendadas el sector público. En suma, el gasto correspondiente a lo que entendemos como creación directa de empleo en el sector público tiene como objetivo prioritario y no subsidiario la generación de puestos de trabajo. Es decir, el empleo constituye un fin en sí mismo, aunque ello no implique que se renuncie a la consecución simultánea de otros objetivos, particularmente el de la provisión de servicios útiles para la comunidad.

—Es muy frecuente la existencia de ciertas restricciones, que afectan tanto a las personas que pueden participar en los programas, como a los tipos de proyectos a realizar.

—La participación reviste por lo general un carácter temporal, concibiéndose la misma como un medio para facilitar el tránsito hacia un empleo privado o público ordinario.

—Como es consustancial a su naturaleza, la mayoría de los programas se caracterizan por una elevada intensidad en mano de obra.

2. Categorías

Desde el punto de vista teórico, son discernibles tres principales modalidades de programas de empleo público:

—de **carácter anticíclico**: Se conciben como dispositivos transitorios que permitan a los parados realizar una actividad provista de utilidad so-

cial hasta que tenga lugar la recuperación económica que haga factible su incorporación a empleos normales.

—**de carácter estructural:** Su objetivo esencial es facilitar la inserción en el mercado de trabajo de ciertos colectivos de trabajadores que son incapaces de obtener empleo.

—**de último recurso:** Consisten simplemente en dispositivos para el mantenimiento de la renta que imponen a los beneficiarios la obligación de efectuar algún tipo de actividad.

En la práctica, sin embargo, resulta en ocasiones difícil adscribir un programa a una categoría específica, dada la persecución simultánea de diversos objetivos.²

3. Antecedentes históricos

A pesar de su considerablemente reciente utilización en los países de nuestro entorno, los programas de empleo público cuentan con claros antecedentes que cabe incluso remontar a algunas civilizaciones antiguas. Al propio tiempo, la historia del pensamiento económico se encuentra jalonada de diversas propuestas teóricas en las que subyacen en buena medida algunas de las ideas sustentadoras de los modernos programas de empleo público.³

Con todo, dentro de tales antecedentes históricos destacan las iniciativas que a lo largo de la década de los treinta fueron emprendidas en diversos países, especialmente en Estados Unidos, para tratar de paliar las elevadas cifras de paro provocadas por la **Gran Depresión**. A pesar de las distancias que nos separan de aquella década, el estudio de la citada experiencia deja entrever numerosos aspectos de una serie de problemas también compartidos por los programas de empleo público en la actualidad (sustitución fiscal, posible desplazamiento de empleo privado, escasa eficiencia económica...), cuyo conocimiento no es, sin embargo, hoy día mucho más perfecto que entonces.

Posteriormente, a raíz del replanteamiento de la teoría de la estabilización, dentro de la que se consolidaron las actuaciones a través de la vertiente impositiva, el empleo público quedó muy debilitado como vía para la creación de empleo, proceso éste, ciertamente, al que tampoco resulta ajena la ola de prosperidad económica de la posguerra.

Como precursores más próximos de los actuales programas de empleo público figuran diversas medidas introducidas en Estados Unidos en el transcurso de los años sesenta, vinculadas al programa **War on Poverty**. Pero cabe precisar aún más en relación con el modelo que ha servido como base para la puesta en marcha de programas de creación directa de empleo en el sector público, destacando en este sentido el **Canadian Local Initiatives Programme**, establecido en Canadá en el año 1971.

4. Efectos económicos

En este apartado pretendemos llevar a cabo un breve análisis de los principales efectos económicos derivables de los programas de empleo público, atendiendo a las tres tradicionales ramas de estabilización, eficiencia y distribución, habitualmente diferenciadas dentro del enfoque normativo de la Hacienda Pública.

A) Aspectos de estabilización

Dentro del ámbito de la estabilización procede diferenciar los siguientes puntos de vista: retardos en la aplicación de las medidas; efectos sobre el empleo y el desempleo; efectos sobre la relación paro-inflación; repercusiones sobre el déficit público.

a) Retardos

Como cualquier otra actuación de carácter fiscal, las medidas de creación directa de empleo en el sector público ejercen sus efectos sobre la economía después de recorrer los eslabones de una cadena que se prolonga en el tiempo y que determina el desfase con que se produce el impacto efectivo en comparación con el momento en que tal impacto comienza a ser necesario (retardos de reconocimiento, político-administrativos y funcionales —externos o de impacto). Concebidos como estrategia anticíclica, los programas de empleo público presentan la indiscutible ventaja de permitir una determinada expansión del empleo con mayor celeridad que otras medidas fiscales, toda vez que eluden los desfases originados por la lentitud de la respuesta del empleo a las variaciones en la producción como consecuencia de la alteración de la demanda agregada.

Sin embargo, la reseñada ventaja se ve contrarrestada por dos inconvenientes: de un lado, la limitada capacidad de los programas para absorber a una proporción importante del colectivo de parados, como por regla general se desprende de la experiencia comparada; de otro, las dificultades que se han evidenciado en ocasiones en el momento de la terminación, planteándose claros problemas de dependencia de los colectivos afectados.

b) Efectos sobre el empleo y el desempleo

La consideración de los diversos efectos sobre el empleo susceptibles de derivarse de los programas de empleo público selectivos pone de manifiesto la potencia relativa de los mismos como instrumentos de creación de puestos de trabajo. Dicha potencia emana básicamente de la gran importancia que presentan, por un lado, el efecto primario directo, dada la acusada intensidad en mano de obra, y, por otro, el efecto secundario, debido al alto componente salarial y a la elevada propensión marginal a

consumir de los colectivos contemplados, situados habitualmente en bajos niveles de renta.⁴

Si en lugar del aumento del empleo se considera como objetivo prioritario la reducción del desempleo registrado, la creación directa de empleo en el sector público exhibe una clara superioridad frente a estímulos generales de la demanda, en la medida en que su naturaleza selectiva permite adscribir los puestos de trabajo a personas inscritas como paradas en las oficinas de empleo. No obstante, la aparición de cierto incentivo para la inscripción en estas oficinas de cara a completar el **periodo de espera** exigido como requisito para la elegibilidad puede disipar dicha superioridad potencial.

En este mismo orden de cosas, resulta a todas luces evidente que los esfuerzos efectuados en el sector público tendentes a la creación de empleo serían totalmente estériles si la puesta en marcha de un programa de empleo público supusiera pérdida o dificultad de expansión para el empleo en el sector privado o, asimismo, en el ámbito de los propios organismos públicos encargados de su ejecución. De ahí la necesidad de conceder una especial atención no a la creación nominal de empleo, sino a la generación de empleo en términos netos. Procede distinguir aquí entre **efecto desplazamiento**, esto es, el conjunto de repercusiones negativas sobre el empleo del sector privado, y **efecto de sustitución fiscal**, circunscrito al marco de los propios entes públicos.⁵

Potencialmente, el **desplazamiento de empleo privado** puede materializarse a través de diversos mecanismos⁶:

—Actividades realizadas: una forma clara de desplazamiento tiene lugar cuando las actividades realizadas al amparo de los proyectos de un programa de empleo público podrían haber sido llevadas a cabo por el sector privado o bien coinciden con las ya realizadas por éste.

—Restricción de la oferta de trabajo: Partiendo de una oferta de trabajo dada, el uso directo del factor trabajo por parte del sector público supone una reducción de la oferta de dicho factor disponible para el sector de mercado. Tal restricción sólo será relevante en situaciones próximas al pleno empleo o bien cuando, con una tasa de paro pronunciada, el sector público utilice a individuos pertenecientes a los segmentos laborales más demandados y escasos.

—Ajuste salarial: Aun cuando los programas en cuestión recluten su personal exclusivamente entre los parados, existe la posibilidad de que se produzca una cierta atenuación o retardo del movimiento de ajuste a la baja de los salarios del sector privado, desestimulando así la mayor demanda de trabajo que, en caso contrario, tendría lugar en el mercado. Por otro lado, y en la medida en que el mayor nivel de ocupación de los colectivos de trabajadores contemplados por los programas se traduzca en incrementos salariales, puede iniciarse un proceso de expulsión de em-

pleo en el sector privado que afectará a los trabajadores pertenecientes a dichos colectivos.

—Efecto "ex post": Se concreta en el acceso preferente a empleos regulares por parte de ex-beneficiarios de los programas de empleo público, impidiendo así el acceso a otros individuos ajenos a estos programas. Este tipo de desplazamiento sólo estará ausente cuando los ex-participantes reúnan cualificaciones profesionales no poseídas por los restantes desempleados.

No obstante lo expuesto anteriormente, cabe señalar que en una etapa como la actual, caracterizada por una profunda recesión económica, concurren diversos factores que, unidos a los rasgos propios de los programas de empleo público, apuntan hacia un débil efecto desplazamiento⁷:

- Magnitud escasamente relevante que en general presentan dichos programas en relación con el enorme volumen de desempleo observado.
- Elevadas cifras de paro, en especial para ciertos colectivos (jóvenes, parados de larga duración...).
- Exclusión habitual de las actividades de carácter lucrativo.
- Posibilidad de continuación de los procesos de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores contratados.
- Carácter temporal de los empleos ofrecidos.

A diferencia del anterior, el **efecto de sustitución fiscal** se produce cuando los fondos asignados a las corporaciones locales u otros organismos públicos para la creación de empleo se destinan a la contratación de trabajadores que de antemano estaba prevista llevar a cabo incluso en ausencia del programa de empleo y/o cuando se verifica la utilización de tales fondos para fines ajenos al empleo. La sustitución también puede concretarse en la contratación de empleados públicos despedidos temporalmente ante la expectativa de la llegada de los fondos públicos destinados a la creación de empleo y, asimismo, cuando la contratación de trabajadores con dichos fondos va ligada al despido de otros. El citado efecto se deriva del incentivo que se presenta para los gobiernos locales en el sentido de usar los recursos disponibles para cubrir el empleo previsto y dirigir sus propios ingresos a otras prioridades.

Los numerosos estudios orientados a cuantificar la significación del efecto sustitución han arrojado una amplia gama de estimaciones, apareciendo quizás como uno de los pocos hechos incontestables el de que su magnitud tiende a crecer con el transcurso del tiempo, a medida que los créditos para empleo comienzan a considerarse como habituales y se integran en los presupuestos de las instituciones acogidas a los programas. Consiguientemente, puede afirmarse que los programas de empleo

público constituyen una modalidad de actuación que cumple bien su papel como medida anticíclica a corto plazo, siendo mucho más incierta su efectividad en un horizonte temporal más dilatado. De cualquier forma, hay que tener en cuenta que la relevancia de la sustitución viene claramente influenciada por las características concretas de los programas, así como por el grado de tensión fiscal de los entes locales.

c) Efectos sobre la relación paro-inflación

A pesar de la enorme controversia existente en torno a la relación paro-inflación,⁸ constituye un lugar común el considerar a la inflación como una de las más fuertes restricciones, si no la principal, que pesa sobre el aumento del empleo cuando éste tiene lugar a través de una expansión de la demanda agregada. En este punto conviene tener presente que las medidas fiscales y monetarias convencionales por sí solas únicamente tienen capacidad para provocar —en el mejor de los casos— movimientos de la economía a lo largo de una curva de Phillips, requiriendo el apoyo de medidas microeconómicas para tratar de desplazar dicha curva hacia la izquierda y hacia abajo.

Uno de los principales argumentos en favor de la utilización de programas de empleo público radica precisamente en la mejora de los términos de la relación paro-inflación que los mismos pueden propiciar. Dicha mejora se fundamenta en una estrategia básica simple que consiste en dirigir la demanda de trabajo a ciertas categorías de trabajadores que por sus características (elevadas tasas de paro, escaso poder de negociación, rigidez salarial, bajo nivel de formación...) ejerzan reducidas presiones inflacionistas.

Entre las vías a través de las cuales los programas de empleo público pueden desplazar la curva de Phillips o reducir la NAIRU (tasa de paro no aceleradora de la inflación) pueden destacarse las siguientes⁹:

—Reducción del paro friccional: Los programas de empleo público pueden hacer factible una disminución del paro sin reducir el **paro efectivo** —esto es, la presión a la baja ejercida por el desempleo sobre los incrementos salariales—, para lo cual es preciso que los trabajadores contratados continúen su proceso de búsqueda de empleo. Por otra parte, pueden dar lugar a una mejora en la relación desempleo-vacantes, por cuanto una caída dada en el número de parados requerirá un menor aumento en el número de vacantes en comparación con un incremento no selectivo de la demanda de trabajo.

—Contratación de los trabajadores menos cualificados y competitivos, cuyas curvas de Phillips presentarán una pendiente más atenuada que la curva agregada y aun más que la de los grupos mejor situados¹⁰. Así, es fácil colegir que a corto plazo puede cosecharse cierta mejora en el **trade-off** paro-inflación, pero no resulta tan obvio que la situación prevalezca a largo plazo, mostrándose los resultados altamente dependien-

tes de las características concretas que concurran en los mecanismos de ajuste salarial en el mercado de trabajo.

—Contratación de trabajadores retribuidos con el salario mínimo: En este caso, la potencial elusión de las consecuencias inflacionarias se deriva de la contratación de trabajadores a un salario para el que los empresarios privados no están dispuestos a ofrecer empleo. Una forma de describir la oportunidad que se presenta es considerar que tales trabajadores están en un segmento horizontal de su curva de Phillips, donde el exceso de oferta provocado por el salario institucionalmente fijado mantiene una tasa de incremento salarial nula para un amplio intervalo de tasas de paro.

En contraposición a estos argumentos, se ha apuntado el inconveniente que presentan los programas de empleo público al no permitir las ganancias de productividad requeridas para superar una situación caracterizada, como la crisis de los setenta, por la **stagflation**.

d) Repercusiones sobre el déficit público

Otro argumento que se esgrime con frecuencia en favor de los programas de empleo público es la considerable atenuación a que se ve sometida la repercusión de los gastos en dichos programas sobre el déficit público, debido básicamente a la disminución de los recursos consagrados a programas de mantenimiento de la renta y al aumento de los ingresos fiscales. Ello explica las significativas divergencias que se detectan habitualmente entre los costes bruto y neto de los programas.

B) Aspectos de eficiencia

En el caso que nos ocupa, puede definirse la eficiencia económica como la capacidad de los programas para **incrementar el output total neto** de la sociedad, siendo preciso considerar adicionalmente la incidencia sobre las perspectivas de empleo e ingresos de los participantes. **Dentro del ámbito de la eficiencia económica conviene diferenciar entre eficiencia productiva y eficiencia asignativa**. La primera de estas dos vertientes hace referencia a la productividad de un programa en comparación con otros oferentes alternativos del mismo "output", en tanto que la segunda concierne a la utilidad de los bienes y servicios generados, con independencia de la mayor o menor eficiencia con que son producidos. El logro de la eficiencia asignativa requiere, en buena lógica, que las actividades emprendidas permitan la satisfacción de necesidades no cubiertas por el mercado ni por el sector público ordinario.

Un mero repaso de las circunstancias concurrentes en los programas de empleo público pone de manifiesto cómo es en este terreno donde radica su máxima debilidad. Así, por una parte, la elevada intensidad en mano de obra, la atención a colectivos desaventajados, la temporalidad,

la ausencia de incentivos para la pronta finalización de los proyectos, etc. evidencian las grandes dificultades con que tropieza el logro de la eficiencia productiva. Por lo que a la eficiencia asignativa respecta, hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Dificultad de atribuir un valor a un bien o servicio sin la intervención de un sistema comercial de precios.
- La producción de los programas de empleo público no se ve sometida al "test" del mercado, razón por la cual puede ser de baja prioridad para la sociedad.
- Existencia de restricciones sobre los tipos de proyectos a realizar, a fin de evitar el desplazamiento de las actividades privadas.
- Posible contemplación de otras finalidades, lo que plantea la necesidad de prestar atención a los beneficios no pecuniarios que no aparecen englobados en el valor de los bienes y servicios (adquisición de experiencia laboral, estímulo de la autoestima de los parados...).

C) Aspectos distributivos

No obstante el limitado, pero en absoluto desdeñable, papel que pueden jugar en general las políticas laborales en el campo distributivo, los programas de empleo público pueden coadyuvar al logro de una más igualitaria distribución del empleo y de los ingresos a través de diversas vías, claramente interrelacionadas: provisión temporal de empleo e ingresos, aumento de las posibilidades de obtención de empleo y de mayores ingresos, tras la finalización del periodo de participación, aumento en el nivel de cualificación y experiencia laborales. De cara a facilitar una inserción estable en el mercado de trabajo de individuos pertenecientes a colectivos desaventajados, hay que atribuir un mayor protagonismo a aquellos programas que ponen un especial énfasis en la formación y capacitación profesionales, frente a aquellos otros que contemplan objetivos meramente anticíclicos.

Ahora bien, a fin de emitir un juicio adecuado sobre la capacidad de los programas de empleo para mejorar el estado de la distribución es preciso remontarse desde la perspectiva individual a la agregada, ya que, en una economía con excedentes de ciertas categorías profesionales, un programa de mano de obra, aunque pueda ser efectivo desde un punto de vista microeconómico, no ejercerá ningún impacto desde un punto de vista agregado, toda vez que cualquier empleo obtenido por un ex-beneficiario de un programa habría sido obtenido por algún otro individuo en ausencia de éste. De ahí que los programas de mano de obra sólo podrán tener realmente éxito en economías con déficit de cualificaciones. De cualquier manera, concebidos como mecanismos para el mantenimiento de

la renta, los programas de empleo público ofrecen una serie de ventajas —vg., elusión de los desincentivos laborales, realización de actividades de interés social...— que se encuentran ausentes en los programas convencionales de transferencias.

V. Subvenciones al empleo

1. Concepto y categorías

Dada la enorme variedad de modalidades de subvenciones al empleo o subvenciones salariales¹¹ que pueden concebirse, resulta ciertamente difícil ofrecer un concepto unitario que responda a todas y cada una de las diferentes categorías. Aun a riesgo de caer en un excesivo simplismo, pueden definirse las subvenciones al empleo como aquellas medidas que comportan la concesión de fondos o el establecimiento de créditos y exenciones fiscales en favor de las empresas del sector privado, con el consiguiente abaratamiento absoluto y relativo del precio del factor trabajo, cuya utilización se pretende estimular¹².

Como categorías fundamentales, atendiendo al criterio de consideración del empleo, pueden destacarse las siguientes:

—Subvenciones generales o globales: Contemplan el empleo total, concediéndose a los empleadores con el objetivo de reducir el coste salarial correspondiente a la totalidad de la plantilla en un periodo de tiempo dado.

—Subvenciones para la evitación o aplazamiento de los despidos: Como su propia denominación indica, tienen como finalidad sufragar total o parcialmente los costes salariales de los trabajadores amenazados de despido.

—Subvenciones a la contratación: Se otorgan en función de los costes salariales de los trabajadores de nueva contratación, sin atender a los incrementos efectivos de plantillas.

—Subvenciones marginales: Son las que van dirigidas a propiciar una expansión del empleo, quedando restringidas a aquellas contrataciones que impliquen un aumento real del número de trabajadores por encima de un nivel base preestablecido, que puede mantenerse constante o bien alterarse según la evolución de la actividad económica.

2. Antecedentes históricos

El examen de los antecedentes históricos de las subvenciones al empleo revela que la primera aplicación práctica de las mismas en una escala significativa se remonta a comienzos de la década de los treinta en Alemania (**Plan Papen**). Por lo que respecta a su justificación teórica,

existe una amplia coincidencia en considerar como seminal la aportación de Kaldor que viera la luz en el año 1.936¹³. Después de ser examinada su utilización en numerosos contextos (regiones deprimidas, mantenimiento de la renta...), a raíz de la crisis de los setenta se produce un resurgimiento de las subvenciones salariales como fórmula para combatir el desempleo, como claramente evidencian las variadas iniciativas adoptadas en numerosos países.

3. Efectos económicos

Al igual que en el caso de los programas de empleo público, el análisis de los diferentes efectos económicos de las subvenciones al empleo puede realizarse atendiendo a las vertientes de estabilización, eficiencia y distribución.

A) Aspectos de estabilización

Los siguientes aspectos reclaman básicamente nuestra atención a la hora de analizar las repercusiones de las subvenciones al empleo en el contexto de la estabilización económica: efectos sobre el empleo y el desempleo; efectos sobre la relación paro-inflación; repercusiones sobre los déficit exterior y público.

a) Efectos sobre el empleo y el desempleo

Desde un punto de vista teórico, la aplicación de una subvención salarial origina diversas consecuencias para el empleo que pueden agruparse en torno a las siguientes categorías de efectos:

—**Efecto sustitución:** Hace referencia al aumento en el uso del factor trabajo y a la disminución en el de otros factores productivos en respuesta a la reducción del coste salarial, y vendrá básicamente determinado por la elasticidad de la demanda de trabajo con respecto al salario (manteniendo constantes el nivel de producción y los precios de los otros factores), que, como se desprende de una de las famosas reglas marshallianas, se halla en relación directa con la elasticidad de sustitución en la producción.

—**Efecto escala:** Consiste en el aumento en la utilización del trabajo (y de otros factores) que se deriva de la expansión de la producción originada por la minoración del coste salarial. En la medida en que la empresa traslade la subvención hacia adelante vía menores precios de venta del producto, aumentará la demanda de éste, lo que a su vez generará una mayor demanda derivada de los diferentes factores productivos, incluido el trabajo. La magnitud del efecto escala dependerá, pues, de las siguientes elasticidades: del precio del producto con respecto al salario, manteniendo constante los precios de los otros factores; de la demanda del producto con respecto a su precio; y de la demanda de trabajo con

respecto al "output", manteniendo constantes los precios del trabajo y del capital.

—**Efecto intersectorial:** Mide los cambios en los precios relativos y en las cantidades de productos y factores en las diferentes industrias que se derivan de los efectos sustitución y escala iniciales.

—**Efecto multiplicador:** Comprende las repercusiones sobre el empleo derivadas de las sucesivas rondas de gasto que posibilita la subvención salarial (incremento de la renta disponible de los parados; incremento en los salarios, en la medida en que parte de la subvención se traslade a éstos, etc.).

Sin embargo, al valorar el impacto de una subvención salarial sobre la ocupación hay que tener presente que la puesta en marcha de un programa de subvenciones salariales, además de desencadenar los efectos positivos sobre el empleo ya referidos, origina otros que empujan a la baja el número de empleos creados o preservados, tales como los que brevemente se exponen a continuación:

—**Efecto desplazamiento:** Consiste en la pérdida de empleo que, como consecuencia de la subvención salarial, tiene lugar en las empresas no beneficiarias de la misma. Puede producirse fundamentalmente a través del mercado de bienes: En presencia de una demanda constante, el incremento o el mantenimiento de la producción ligados, respectivamente, a una subvención marginal y a una subvención para el mantenimiento del empleo pueden tener como contrapartida una caída en la producción y ventas de empresas competidoras de las beneficiarias, o bien una expansión de la producción inferior a la que en ausencia de la subvención hubiese sido afectiva. Así, podría pensarse que, a menos que se incremente la demanda, el aumento de la producción y de la ocupación en empresas beneficiarias sólo puede verificarse en detrimento de la cuota de mercado de las no beneficiarias. Al menos dos razones pueden esgrimirse en contra de esta argumentación: de un lado, al disminuir el precio relativo del trabajo y aumentar el del capital, un nivel de demanda inalterado puede requerir una mayor utilización de trabajo si se produce un desplazamiento del consumo en favor de los bienes intensivos en trabajo. De otro lado, si caen los precios globales como consecuencia de la mayor competencia resultante de la aplicación de la subvención salarial, un nivel dado de demanda agregada permitirá una expansión de la producción y del empleo.

—**Efecto desplazamiento intertemporal:** Se traduce en la creación de empleos en el periodo de subvención pero a costa de un menor empleo en el futuro.

—**Efecto dominó:** Tiene lugar cuando la posición relativamente favorable en que se encuentra una empresa a raíz de la recepción de una subvención para el mantenimiento del empleo ocasiona —vía competencia— que otras empresas se vean obligadas a solicitar dicha ayuda.

—**Efecto beneficio inesperado (windfalls):** No se trata sino de la ma-

nifestación de un problema más amplio que se presenta ante cualquier tipo de actuación pública encaminada a promover un determinado comportamiento de los agentes privados mediante algún mecanismo incentivador, resultando siempre problemático conocer fidedignamente si el resultado conseguido se debe realmente a la implantación del programa en cuestión o si, por el contrario, se hubiese producido igualmente en su ausencia. En el caso que nos ocupa, la cuestión estriba, pues, en dilucidar si las subvenciones salariales están estimulando un determinado comportamiento empresarial o, en contraposición, suponen una concesión gratuita, en la medida en que las acciones subvencionadas (creación o mantenimiento de empleo) hubiesen sido emprendidas de cualquier forma. Por otro lado, persiste siempre la dificultad de determinar la cuantía mínima del estímulo que puede desencadenar la reacción deseada.

—**Efecto de sustitución entre categorías de trabajadores:** Puede considerarse como un desplazamiento de trabajadores que tiene lugar en el seno de una misma empresa (sustitución de trabajadores ya empleados por otros que confieren el derecho a la subvención; sustitución de trabajadores en paro, que en circunstancias normales serían contratados, por otros que cumplen los requisitos exigidos para la subvención). Este efecto podrá materializarse cuando las subvenciones sean categóricas o favorezcan indirectamente el empleo de ciertos colectivos específicos, y su significación vendrá claramente condicionada por la magnitud de la elasticidad de sustitución.

En relación con el objetivo de disminución del desempleo registrado, procede remitirnos a las observaciones efectuadas para los programas de empleo público. Por otro lado, cabe señalar que la mayor eficacia de las subvenciones salariales se dará en aquellas situaciones en las que predomine paro de origen clásico.

b) Efectos sobre la relación paro-inflación

Las subvenciones salariales, al igual que los programas de empleo público, pueden contribuir al logro de una **cierta mejora en los términos de la relación paro-inflación**, en virtud fundamentalmente de:

—**Impacto sobre los precios:** Al constituir los costes laborales una parte esencial de la estructura de los costes empresariales, las medidas —como subvenciones salariales— que incidan de forma directa sobre aquéllos pueden coadyuvar en el proceso de contención y disminución de la inflación. En cualquier caso, resulta obvio que las subvenciones al empleo sólo podrán tener éxito en este terreno si no provocan simultáneamente un aumento sustancial de los salarios, lo que apunta la necesidad de desincentivar la inflación salarial, bien arbitrando conjuntamente otras medidas, tales como las políticas fiscales de rentas, bien por mediación de un adecuado diseño del mecanismo de determinación del importe de la subvención.

—**Contratación de ciertas categorías de trabajadores:** El argumento

se fundamenta en la misma estrategia apuntada en relación con los programas de empleo público¹⁴.

c) Repercusiones sobre el déficit exterior

Las ventajas que para una economía nacional pueden obtenerse en el ámbito del comercio exterior mediante la aplicación de subvenciones al empleo gravitan en torno a la reducción de costes marginales que las mismas posibilitan y que origina una mayor competitividad internacional de las empresas beneficiarias, de forma tal que puede ser factible una mejora del "trade-off" expansión-balanza de pagos. Sin embargo, estas hipotéticas ventajas se tornan evanescentes si se enfoca el problema desde una perspectiva supranacional, ya que, en un contexto mundial caracterizado por un desempleo generalizado, la creación de empleos mediante el recurso a la contratación de importaciones o a la ampliación de exportaciones no supone ciertamente más que una traslación de las dificultades interiores. En tal sentido, el argumento en favor de las subvenciones salariales se convierte, en todo caso, en un argumento en pro de una redistribución del empleo.

d) Repercusiones sobre el déficit público

Uno de los puntos en los que tradicionalmente se ha apoyado la defensa de las subvenciones al empleo ha sido la considerable moderación de su coste neto para el Tesoro, ventaja ésta particularmente apreciable en el caso de las de carácter marginal, que no requieren incurrir en gasto alguno por los trabajadores ya empleados y pueden ser instrumentadas mediante exenciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social correspondientes a trabajadores que, al menos teóricamente, no generarían, en ausencia del incentivo, ingreso alguno por dicho concepto¹⁵.

B) Aspectos de eficiencia

Si bien las subvenciones salariales garantizan normalmente una mayor eficiencia asignativa que los programas de empleo público, también se ven sometidas a severas críticas en el plano de la eficiencia productiva, al afectar negativamente a la evolución de la productividad del factor trabajo, propiciando el uso de técnicas menos intensivas en capital y, de otro lado, al introducir un cierto sesgo en favor de la subutilización de la fuerza de trabajo a disposición de las empresas, en la medida en que se centren, para su aplicación, en el número de trabajadores y no en el de horas efectivamente trabajadas.

Por otra parte, cabe señalar que tanto las subvenciones salariales como los programas de empleo público han sido propuestos por algunos autores como alternativas para la corrección de diversas distorsiones provocadas en el mercado laboral por ciertas intervenciones públicas (legislación de salarios mínimos, provisión de subsidios por desempleo).

C) Aspectos distributivos

Las posibilidades con que cuentan las subvenciones al empleo de cara a favorecer una mejora en el estado de la distribución de la renta encuentran básicamente su fundamento en el carácter selectivo que cabe imprimir a las mismas mediante la designación como beneficiarios de aquellos trabajadores caracterizados por una escasa o nula dotación de capital humano, prolongada presencia en las filas del paro, etc. Las repercusiones positivas en el ámbito distributivo dependerán, obviamente, de la capacidad efectiva de las medidas articuladas para modificar la composición del empleo en favor de dichos trabajadores, siendo de crucial importancia efectuar un diseño de los programas que garantice un nítido apoyo en favor de los colectivos más desfavorecidos y que al propio tiempo tienda a evitar la aparición de un posible **efecto estigma** que inhiba a los empresarios de la contratación. Igualmente, puede apuntarse que el papel de las subvenciones al empleo como medidas redistributivas quedará muy limitado si los costes salariales no constituyen el principal obstáculo que se opone al empleo de los trabajadores menos cualificados, como cierta evidencia empírica parece corroborar. En consecuencia, en tales supuestos cabe atribuir una mayor relevancia a las actuaciones tendentes a mejorar cuantitativa y cualitativamente la dotación de capital humano de los integrantes de los colectivos desaventajados.

En otro orden de cosas, resulta evidente que la aplicación de una política de empleo no culmina con la puesta en marcha de los diversos programas que se consideren oportunos. De ahí que no podamos finalizar este breve recorrido expositivo en torno a las medidas de creación directa de empleo sin resaltar la **extraordinaria importancia que, en el marco de toda política laboral, revisten las tareas de evaluación**, que deben dirigirse prioritariamente a dos objetivos básicos: por una parte, verificar si se ha experimentado una mejora de la situación en el mercado laboral de los participantes en los programas que no hubiese tenido lugar sin la mediación de éstos y, por otra, determinar el coste presupuestario efectivo por empleo neto creado, base ésta sobre la que es posible dilucidar si los recursos asignados pueden ser gastados en otros tipos de actuaciones más eficaces.

¹ Un estudio más detallado de los temas aquí esbozados se aborda en J. M. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, "Análisis económico de las medidas de creación directa de empleo: Especial referencia al caso español", Tesis Doctoral, Universidad de Málaga, 1985.

² A las categorías mencionadas cabe añadir la correspondiente a los programas especiales de obras públicas intensivos en mano de obra, puestos en marcha en países no desarrollados, y que además de hacer frente al problema del desempleo contemplan la dotación de la infraestructura necesaria de cara al proceso de desarrollo.

³ Una pormenorizada exposición del desempleo y de la política de empleo a través de la historia puede verse en J. A. GARRATY, "Unemployment in History. Economic Thought and Public Policy", Harper and Row, Nueva York, 1979.

⁴ Hay que tener en cuenta que el efecto expansivo neto sobre el PNB derivado del gasto en empleo público selectivo se halla inversamente relacionado con el grado de sustitución de transferencias públicas previamente percibidas por los participantes en los programas.

⁵ A veces se utiliza el término desplazamiento para hacer alusión a lo que aquí denominados sustitución fiscal.

⁶ Se hace aquí abstracción de la polémica más amplia que concierne a la expulsión que el gasto público puede provocar sobre el gasto privado ("efecto crowding out").

⁷ De cara a la evitación de desplazamiento, así como en relación con otros muchos de los aspectos contemplados, cobra un interés de primer orden la realización de un adecuado diseño de los programas, cuestión que ha quedado soslayada en el texto.

⁸ No nos ocupamos aquí del tema de la existencia o inexistencia de la curva de Phillips, ni de la valoración del "trade-off" entre el paro y la inflación a corto y a largo plazo, que hemos abordado en otro lugar. Vid. J. M. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ y J. SANCHEZ MALDONADO, "La política de dirección de la demanda y la inestabilidad de la curva de Phillips: una visión de conjunto", Revista Española de Economía (de próxima publicación).

⁹ Sobre el tema puede verse M. N. BAILY y J. TOBIN, "Inflation-Unemployment Consequences of Job Creation Policies", en J. L. PALMER (ed.), "Creating Jobs: Public Employment Programs and Wage Subsidies", The Brookings Institution, Washington, 1978, págs. 43-76.

¹⁰ Se arguye, sin embargo, que los segmentos secundarios pueden encontrarse entre los que funcionan de forma más competitiva, reaccionando con celeridad ante los cambios en su demanda.

¹¹ Bajo estas denominaciones genéricas consideramos incluidos asimismo los créditos y desgravaciones fiscales al empleo, las bonificaciones de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, las primas al empleo...

¹² Efectos similares pueden conseguirse, bajo determinadas condiciones, a través de la concesión de subsidios directamente a los trabajadores.

¹³ Vid. N. KALDOR, "Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment", Journal of Political Economy, vol. 44, núm. 6, diciembre 1936, págs. 721-742. No obstante, con anterioridad otros autores —entre ellos Pigou— ya habían contemplado la posibilidad de instrumentar subvenciones salariales utilizando los fondos dedicados al seguro de paro.

¹⁴ La provisión de formación profesional en el empleo constituye asimismo una alternativa susceptible de ser utilizada de cara a la mejora de la relación paro-inflación.

¹⁵ En caso de que la subvención se instrumente mediante transferencia de fondos o a través de deducciones en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades, la referida ventaja es igualmente apreciable, evidentemente, si se consideran conjuntamente los diversos ingresos públicos.