

ALGUNOS PROBLEMAS DE LA POLITICA DE EMPLEO

De entre las distintas dimensiones con que puede enfocarse el problema del paro, no cabe duda que la económica debe tener un carácter prioritario. La agravación del número de parados en los últimos años es fundamentalmente una consecuencia de la crisis económica general, de modo que la solución del problema del paro tiene necesariamente que pasar por la solución de otros problemas económicos de los que es, en parte, consecuencia. Desde este enfoque, el artículo de **Oscar Fanjul** que se presenta a continuación examina algunos problemas que afectan, directa o indirectamente, a la relación existente entre el coste creciente del trabajo y la demanda de empleo, en cuanto que aquél puede estar influyendo sobre la escasez relativa de capital y reduciendo, en consecuencia, la capacidad de generación de empleo del sistema productivo.

INTRODUCCION

LAS economías occidentales, y entre ellas la española, se encuentran inmersas en una crisis cuya duración es posible que sea muy dilatada, de tal forma que pueden transcurrir bastantes años antes de que se recuperen las tasas de crecimiento de las últimas décadas. El reconocimiento de este posible carácter duradero de la crisis es fundamental para la formulación de cualquier estrategia de política económica.

La crisis ha planteado importantes problemas en las economías y sociedades occidentales, y uno de los más importantes ha sido el del desempleo.

Varios factores contribuyen, además, a agravar la intensidad

de este problema en el caso de la economía española.

En primer lugar, las proyecciones de población activa más fiables señalan que su tasa de crecimiento continuará siendo apreciable en los próximos lustros.

En segundo lugar, es muy probable que la emigración exterior de mano de obra no desempeñe en el futuro un papel tan importante como en el pasado. Hay que tener en cuenta que las pautas de crecimiento económico de las últimas décadas se basaron, en gran parte, en la posibilidad de aliviar el problema del paro mediante esta vía.

En tercer lugar, la población agrícola española constituye aún una proporción muy importante de la población. La equi-

paración de su nivel de vida con el resto de la población no es posible sin una drástica reducción de su tamaño. Y esto será difícil con unas perspectivas sombrías de empleo.

Finalmente, la continuación de otros procesos sociales como, por ejemplo, la incorporación de la mujer al trabajo, podrán verse también sensiblemente afectadas por el tema del desempleo.

EL COSTE DE USO DEL TRABAJO

El diseño de una política de empleo es inseparable de la formulación de una política económica más general cuyo objetivo sea el crecimiento económico. Ello exige un diagnóstico sobre las causas de la crisis actual, tema éste que escapa a las pretensiones de este trabajo.

Centrándose en el tema más específico de las causas generadoras de paro, es posible que uno de los problemas más importantes en el presente y en el futuro, en el caso de la economía española, sea la existencia de una auténtica escasez de capital en relación a su oferta de trabajo. La evolución de los costes de uso del trabajo puede estar influyendo indirectamente en esta escasez y ejerciendo, en general, un efecto negativo sobre la capacidad de creación de empleo del sistema productivo.

El fuerte crecimiento de los costes del trabajo ha acelerado apreciablemente el ritmo de obsolescencia de las instalacio-

nes, afectando negativamente a su rentabilidad y constituyendo un importante incentivo para el desarrollo de procesos productivos cada vez menos intensivos en trabajo.

A su vez, el desarrollo de los mercados internacionales de bienes de capital y el proceso de simplificación introducido en la utilización de muchas tecnologías, ha determinado que ciertos países subdesarrollados, los llamados «nuevos países industriales», puedan competir con creciente eficiencia en los mercados de ciertos productos industriales debido a sus menores costes de trabajo. Esta competencia podrá tener una importancia creciente y afectará sensiblemente más a España que a otros países industrializados. Sin embargo, las diferencias de los costes de trabajo son ya tan importantes que la solución del problema parece radicar sólo en una reorientación de la producción hacia sectores de tecnología más sofisticada, pero en los cuales el coste del trabajo puede también ser un elemento muy importante.

En relación con el coste del trabajo, existe una alternativa entre su mayor o menor crecimiento en el futuro y el del nivel de empleo.

De los principales componentes del coste del trabajo, salarios y cargas de la Seguridad Social, requieren un análisis diferenciado.

El crecimiento de los salarios podrá estar en mayor o menor medida determinado por la abundancia o escasez de cada

categoría de mano de obra, por las fuerzas relativas de las distintas organizaciones sociales o por acuerdos sociales de mayor o menor alcance. El predominio de uno u otro elemento podrá determinar crecimientos de los costes salariales muy variados con efectos muy distintos sobre la generación de empleo.

El sistema de Seguridad Social es otro elemento que influye en forma importante en la determinación del coste del trabajo.

El crecimiento de la Seguridad Social puede tener una influencia muy importante, no sólo directamente sobre el empleo, sino también debido a su tamaño relativo, sobre el conjunto de la asignación de recursos de la economía. Las repercusiones inflacionistas que su desarrollo puede haber tenido en los años pasados es sólo un ejemplo.

Un aspecto importante es el de su financiación, en relación a lo cual hay dos aspectos a destacar. En primer lugar, la participación del Estado en la misma es muy baja, y la de las empresas muy alta en relación a lo que constituye la pauta general de los países industrializados. Esto constituye un elemento negativo en la determinación de la competitividad exterior de la economía española, al no poder ser los costes de Seguridad Social partidas deducibles en las exportaciones.

En segundo lugar, el sistema de cotización de empresas y empleados, al constituir un importante impuesto sobre los pagos salariales, es claramente desincentivador del desarrollo

de procesos y sectores intensivos en el factor en el que la economía española es más abundante, el trabajo.

El aumento de la participación del Estado y una posible reforma del sistema de cotización, alterando la naturaleza tanto de los tipos como de las bases de cotización, podrían ser elementos importantes de una política de empleo.

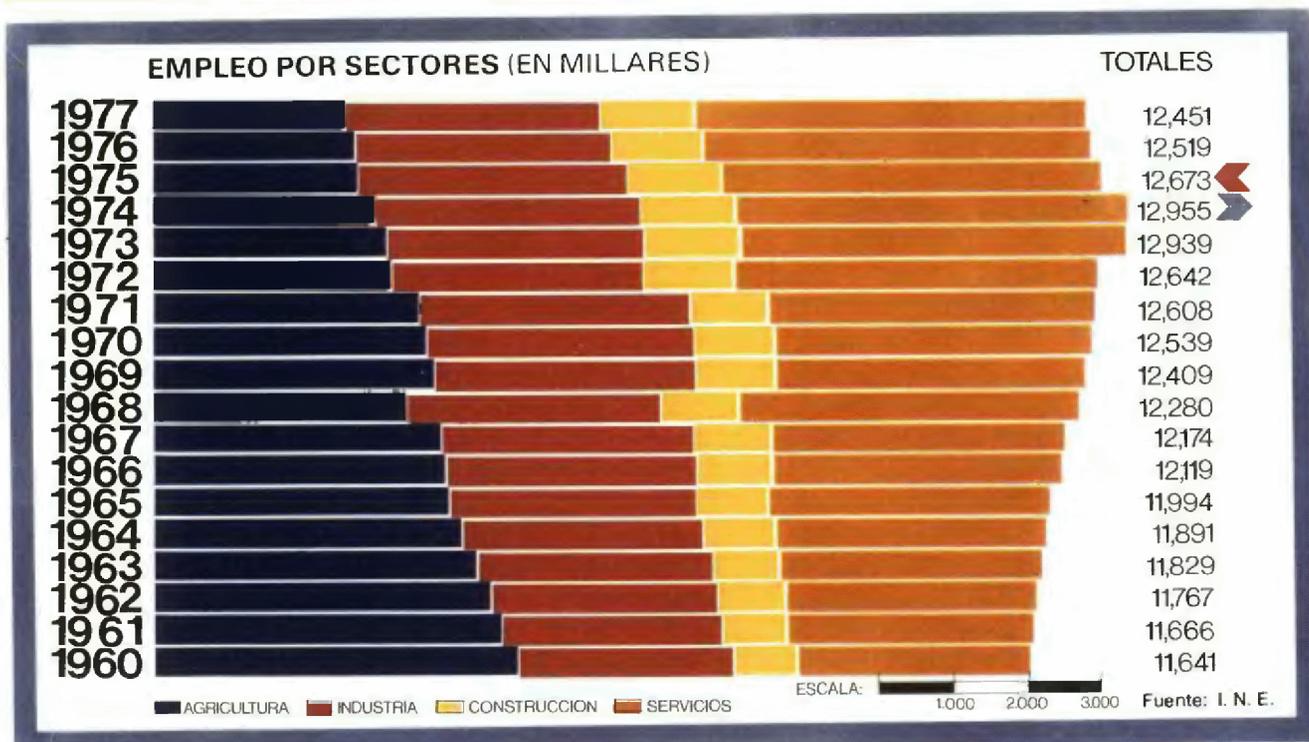
Por otra parte, la escasa calidad y alto coste de los servicios que presta la Seguridad Social es un tema también importante.

La corrección de estos problemas podría estar asociada a una estrategia más general tendente a reducir las cargas que gravan al aparato productivo y a dar un papel más relevante a la oferta de ciertos bienes públicos, lo que indirectamente podría reducir el papel del salario como instrumento para satisfacer ciertas necesidades. Conviene señalar a este respecto que la oferta de bienes públicos es en España inferior a la de los restantes países industrializados, con el efecto indirecto de tipo negativo que ello puede tener sobre el sistema productivo.

La introducción de prestaciones optativas, permitiendo que los asegurados tuvieran una cierta capacidad de decisión sobre ciertos servicios de la Seguridad Social, podría ser también un elemento a considerar, y que podría introducir cierta flexibilidad en el coste de la Seguridad Social.

Este tipo de actuaciones formarían parte de una estrategia tendente a corregir algunas características que se presentan

El gráfico evidencia la evolución negativa de la población activa española. El porcentaje de un 37,7 de población activa sobre el total de población censada en 1960 desciende lentamente a un 36,8 % en 1970 para situarse en un 34,4 % en 1977, con una reducción de la población activa en valores absolutos desde 1974. De tal modo a la cifra de parados debe añadirse este otro dato para exponer la dimensión del problema del empleo. También se recoge un profundo cambio en la distribución sectorial de la población activa, ya que si en 1960 la mayoría de la misma, 42 %, estaba ocupada en el sector primario, al comenzar el siguiente decenio, los servicios ocupaban el primer puesto de empleo y esta tendencia continúa en 1977.



con más intensidad en la economía española que en las de los restantes países industrializados y que, además de ser en sí misma deseable por su efecto sobre el bienestar social, puede contribuir a aliviar el problema del paro.

Así, por ejemplo, la proporción de trabajadores con edad avanzada es muy alta en España. Una mejora del sistema de pensiones podría constituir

un incentivo para anticipar la jubilación voluntaria, facilitando el acceso al empleo a nuevos trabajadores.

De igual modo, la proporción de trabajadores con edades muy reducidas es también muy alta. La extensión y mejora del sistema educativo y de formación profesional podría contribuir tanto a aliviar la presión en el mercado de trabajo como a elevar el grado de cualificación,

lo cual por sí mismo puede tener efectos positivos en la demanda de empleo.

Finalmente, quisiera hacer una breve consideración sobre dos tipos de medidas propuestas en los últimos tiempos como instrumento para incentivar la demanda de empleo: la reducción de jornadas y las medidas que gravando especialmente las horas extraordinarias desanimen su utilización.

Desde el punto de vista que orienta las presentes páginas, no es fácil que estas medidas contribuyan a lograr los objetivos que persiguen.

El efecto que tengan dependerá de la forma en que afecten al coste de uso del trabajo.

Así, por ejemplo, gravar de alguna manera el empleo de horas extraordinarias desanima su uso, pero no tiene por qué ejercer efecto positivo sobre la contratación de mano de obra pudiendo únicamente afectar negativamente al nivel de producción. En un sistema laboral tan rígido como el español, parece negativo pretender generar empleo gravando una de las dimensiones del empleo, las horas extraordinarias, cuya existencia es uno de los escasos mecanismos de flexibilidad para graduar el ritmo de producción.

Parece más aconsejable centrarse en fomentar el empleo reduciendo en vez de aumentar cualquier componente del coste del trabajo.

De igual modo, la reducción de la jornada de trabajo, objetivo muy deseable en muchos sectores de la economía española, no afectará positivamente al empleo en la medida en que suponga un aumento de coste del trabajo.

CONSIDERACIONES SOBRE EL MARCO DE RELACIONES INDUSTRIALES

Dentro de los problemas relacionados con la configuración

del marco de relaciones industriales, hay dos que son especialmente importantes y que se comentarán brevemente: la flexibilidad de plantilla y las negociaciones y acuerdos industriales.

Los efectos de la legislación sobre ajustes de la mano de obra en la empresa pueden analizarse también en función del efecto que tienen sobre la determinación del coste del trabajo.

La dificultad para ajustar la mano de obra redundante constituye un encarecimiento del coste de uso del trabajo. Este pasa a tener una consideración de factor cuasi-fijo y el empresario sabe que tendrá que sufrir la existencia del llamado «atesoramiento de trabajo» en los períodos de contracción de la demanda, con el consiguiente efecto sobre los costes medios de producción.

Esto puede tener varias consecuencias. Por una parte, constituye un incentivo adicional para el desarrollo de procesos poco intensivos en trabajo. En segundo lugar, las variaciones de demanda que no se consideran permanentes podrán tener un efecto más reducido sobre la demanda de empleo al intentar satisfacerla, vía existencia y horas extraordinarias. En tercer lugar, pueden citarse otros efectos, tales como el de constituir un desincentivo para la concentración de empresas o ser un coste que soporta el conjunto del sistema económico vía precios superiores de los sectores afectados.

Finalmente, se ha alegado que en casos extremos la alternativa que puede plantearse es

la de la salvación de la empresa mediante el ajuste parcial de plantilla o la no supervivencia si ésta es inamovible.

En defensa del sistema imperante podría alegarse que la mayor seguridad en el empleo forma parte del resultado de una negociación o contratación general de las condiciones de trabajo en el que ésta es sólo una de las contrapartidas. Este argumento podría objetarse en la medida en que tal seguridad es más producto de una disposición legal y no de un acuerdo entre las partes.

Lógicamente, la introducción de una mayor capacidad de ajuste de plantillas precisa, entre otras cosas, un apropiado seguro de paro, un eficiente sistema de formación profesional y un mecanismo que garantice la necesidad y modalidad del ajuste.

De cualquier modo, la posibilidad de que se realizarán contratos en los que se determinará su duración y modalidad de rescisión debería ser considerado como una posibilidad a tener en cuenta.

Finalmente, conviene señalar que el problema no es exclusivamente de reforma legal, y que el efecto de introducir una nueva legislación más flexible vendrá muy determinado por la naturaleza y la fuerza relativa de las organizaciones sociales, sindicatos y empresarios.

Como es sabido, las posturas sobre el llamado tema de flexibilización de plantillas han sido aparentemente bastante encontrados. En última instancia, la diferente confianza sobre la ca-

pacidad de autorregulación de los mecanismos de mercado es una de las causas que contribuye a explicar la postura más o menos optimista sobre los efectos de introducir una mayor flexibilidad en el ajuste de plantillas.

Finalmente, quisiera hacer una breve referencia a un tema también importante en la configuración de un marco de relaciones industriales, y que es el de los niveles a los que se llevan a cabo negociaciones y se determinan acuerdos laborales.

Existen posturas encontradas sobre las ventajas e inconvenientes de que los sujetos de las negociaciones en el mercado de trabajo estén concentrados o de que exista una atomización del número de sujetos.

En Europa existen tipos de modelos y, en general, es difícil pronunciarse sobre las ventajas relativas de uno y otro.

El primer tipo de modelo, el caracterizado por pocos agentes, sindicatos y patronales, y grandes acuerdos, puede tener ventajas desde el punto de vista de articular grandes acuerdos para objetivos tales como la lucha contra la inflación, los planes de reestructuración industrial o la equiparación de las condiciones generales de trabajo en los distintos sectores.

Un posible inconveniente de este tipo de modelo frente al alternativo radica en que puede ser menos útil para recoger la influencia, en la determinación del coste del trabajo, de las relatividades geográficas, sectoriales o de cualificación, necesarias para orientar la asignación de recursos.