

REFLEXIONES SOBRE EL DESEMPLEO

Las reflexiones sobre el desempleo contenidas en el siguiente trabajo de **José Luis Malo de Molina** se ordenan en torno a tres núcleos diferentes: las características con las que el desempleo actual se presenta en las distintas economías; las causas a las que ese desempleo es imputable, y las medidas que deberían integrar unas políticas de empleo eficientes.

Estos tres núcleos que agrupan las reflexiones siguientes no son, sin embargo, temas independientes, sino íntimamente relacionados. No es posible, en efecto, diagnosticar las causas del paro sin conocer sus características y es imposible proponer unas medidas eficientes para tratarlas sin partir de un diagnóstico correcto de sus causas.

De aquí que el trabajo deba leerse como un todo continuo en el que, partiendo del rasgo dominante del desempleo actual (su carácter masivo), trata de exponerse los diagnósticos en conflicto propuestos por los economistas para explicar sus causas y, a partir de esas explicaciones, debe entenderse el contenido de la tercera parte del trabajo.

Contenido sustancial en el que se ofrecen los criterios a los que podría ajustarse una política frente al desempleo.

Para articular una política frente al desempleo es necesario partir de las premisas que la condicionan y de las experiencias recogidas en la aplicación de distintas medidas de política económica en los últimos años (mantenimiento de la austeridad, nuevas y drásticas reducciones salariales, aumentos en la demanda final, reparto del empleo existente); políticas todas ellas que no han conseguido los fines que se propusieron.

A partir de esas premisas y experiencias, el trabajo expone los criterios con cuya ayuda articular una política de desempleo en la actualidad. Una discusión sobre los rasgos del desempleo en España y un apéndice dedicado a analizar los efectos principales sobre el empleo de las medidas de reducción de la jornada normal de trabajo, completan el artículo.

mías occidentales, especialmente de las economías europeas, en los últimos 15 años, alcanzando niveles alarmantes en la parte transcurrida de la década de los ochenta. La gravedad del problema no se refiere exclusivamente a la magnitud e intensidad que reflejan las altas tasas de desempleo, sino que se deriva también de algunas características nuevas de este fenómeno.

En primer lugar, el desempleo aparece en todos los países industrializados como un fenómeno masivo. Malinvaud, con la lucidez que caracteriza sus análisis macroeconómicos, ha titulado su último libro precisamente con un expresivo *Desempleo masivo* (1). La masividad del desempleo es el resultado de un crecimiento de las oportunidades de empleo sistemáticamente por debajo del ritmo de expansión de la población activa. En este sentido, el desempleo es masivo porque es el resultado de un desequilibrio estructural o de largo plazo, es el reflejo de una forma desequilibrada de crecimiento económico.

En segundo lugar, el desempleo aparece como un fenómeno permanente en una doble acepción. Por un lado, se presenta como un desequilibrio duradero que da lugar a unas tasas de desempleo persistentemente elevadas, y, por otro lado, se puede considerar como permanente por el predominio del desempleo de larga duración. Es decir, el *stock* de trabajadores en paro no puede considerarse como un conjunto de trabajadores que voluntaria o involuntariamente están en una situación más o menos duradera de tránsito entre dos puestos de trabajo diferentes. El predominio del paro de larga duración

EN este artículo se describen algunas de las principales características del desempleo actual como introducción a una reflexión más general sobre sus causas y las posibles medidas de política económica para combatirlo.

I. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL DESEMPLEO ACTUAL

Sin duda, el desempleo es el problema central de las econo-

implica que una parte importante de los trabajadores en paro pueden considerarse como excluidos de forma casi permanente de la fuerza de trabajo. Este aspecto, de graves repercusiones económicas y sociales, está avalado por la evidencia empírica de que cuanto mayor es el tiempo de permanencia en la situación de desempleo, menor es la probabilidad de encontrar un puesto de trabajo.

En tercer lugar, el desempleo no afecta con la misma intensidad a todos los estratos de la fuerza de trabajo. Tiene un carácter discriminante que incrementa sus repercusiones en los colectivos menos protegidos por el sistema de relaciones laborales y de Seguridad Social. Tal es el caso de los jóvenes, las mujeres, las minorías étnicas, etc. En España, por ejemplo, mientras que la tasa de paro para el conjunto de la población activa se sitúa en torno al 21 por 100, entre el colectivo de los cabezas de familia, el desempleo sólo afecta al 7 por 100. La tasa de paro de la población comprendida entre los 16 y los 24 años es cerca de cuatro veces superior a la tasa de paro de la población adulta. Y a pesar de las bajas tasas de actividad femenina, las tasas de paro de las mujeres son superiores a las tasas de paro de los varones en todos los estratos de edades (2).

En cuarto lugar, el crecimiento del desempleo se ha producido asociado a un creciente deterioro de las condiciones generales de funcionamiento de los mercados de trabajo: incremento de la segmentación, expansión de todas las formas de empleo precario, desarrollo del trabajo negro y de la economía subterránea, etc.

Y en quinto lugar, finalmente, cabe destacar que el aumento del paro se ha producido a pesar de todos los mecanismos de seguridad y estabilidad en el empleo que se habían instaurado en el desarrollo institucional de los mercados de trabajo durante las décadas anteriores de crecimiento económico. No es posible encontrar una asociación entre las garantías legales en la ocupación de los puestos de trabajo y una menor intensidad en la destrucción de empleo o un menor crecimiento del desempleo.

A pesar de que estas características del desempleo se pueden considerar como relativamente comunes a todos los países industrializados, las experiencias de los distintos países han sido muy diferentes, tanto por la magnitud relativa del desempleo como por la relativa intensidad con que se han manifestado todos estos rasgos.

Es verdaderamente significativo que las diferencias, en cuanto al ritmo de crecimiento de la producción, no sean suficientes para explicar las diferentes experiencias en el terreno del desempleo. Los países con mayor crecimiento en su tasa de desempleo son, en general, los países que han experimentado mayores incrementos en la productividad media del trabajo, lo que implica que el crecimiento del empleo ha sido inferior al que justificaría la senda de crecimiento de la producción. Según ello, los países con altas tasas de desempleo tienen, además de un problema de crecimiento, un problema específico de empleo que está relacionado con la senda de ajuste seguida frente a las perturbaciones generadas por la crisis y con la rigidez en el funcionamiento de los mercados de

trabajo que afecta al nivel general de los salarios, a la estructura salarial, a las modalidades de contratación y ajuste del empleo, al tiempo de trabajo, etc.

Aunque en este artículo no se pretende discutir específicamente los problemas del empleo en España, resulta conveniente referirse a algunos de los aspectos específicos del problema del desempleo en la experiencia española. Por esta razón, se ha insertado un recuadro, en el que se recoge una descripción del problema del desempleo en España y algunos de los factores de diferenciación con otros países, tomada del artículo «Desempleo y rigidez del mercado de trabajo en España», que realicé en colaboración con Juan José Dolado y fue publicado en el *Boletín Económico del Banco de España* en 1985.

II. LAS CAUSAS DEL DESEMPLEO

La magnitud y la complejidad de la situación actual del desempleo no pueden ser analizadas en términos de una única causa. Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, el desempleo masivo es un proceso complejo, que excede al estrecho marco del mercado de trabajo y que, en definitiva, tiene que ver con la posibilidad de un crecimiento económico autosostenido en armonía con la expansión de la demanda final y con el crecimiento de la población activa.

No es éste el lugar adecuado para realizar una revisión crítica y sistemática de los diversos enfoques teóricos sobre el desempleo. Sin embargo, me parece necesario hacer algunas reflexio-

nes parciales. Aunque no puede decirse que exista un consenso entre la profesión sobre este tema, la abundante literatura se ha referido, de forma más o menos sistemática, a un conjunto de factores causales que actúan de manera interrelacionada y que pueden sintetizarse, aún a riesgo de un cierto esquematismo, en los tres siguientes: desajuste en el comportamiento de los salarios reales, distorsiones en el crecimiento de la capacidad productiva e insuficiencia de la demanda de productos finales. Me referiré, brevemente, a cada uno de estos factores causales del desempleo masivo.

1. El desajuste salarial

Un fracaso prolongado en el ajuste de los salarios reales fren-

te al descenso de la productividad o al deterioro de la relación real de intercambio, que acompañaron a las bruscas alteraciones en la economía mundial durante la década de los setenta, puede dar lugar a la aparición del desempleo masivo. Esta afirmación resulta, a la altura de 1986, difícilmente rebatible con los datos de la experiencia de las economías occidentales. Sin embargo, la relación entre los salarios reales y el empleo aparece con frecuencia mal definida, lo que conduce a una trivialización del problema del desempleo y a una considerable confusión sobre el papel de la moderación de los salarios en el marco de las políticas de empleo. Esto es lo que ocurre cuando la relación entre los salarios reales y el nivel de empleo se establece en términos de equilibrio parcial, se-

gún la función neoclásica de la demanda de trabajo. Según esta abstracción, bastaría con una reducción del precio real del trabajo para absorber el desempleo.

Para comprender adecuadamente la importancia del problema salarial es necesario hacer algunas precisiones. En primer lugar, cuando la relación entre salario real y empleo se establece en un marco de equilibrio general, las vías de causalidad son múltiples. Sin embargo, la que contribuye decisivamente al carácter estructural del desempleo es la que transcurre a través de la rentabilidad y la acumulación de capital. El desajuste de los salarios conduce a un estado en la distribución de la renta entre los factores de la producción que implica un bajo nivel de rentabilidad del capital,

EL DESEMPLEO EN ESPAÑA (*)

Las perturbaciones inducidas por la crisis económica han tenido un impacto muy diferente sobre el desempleo en las distintas economías nacionales. Los análisis comparativos han puesto de manifiesto que el diverso grado de flexibilidad de los mercados de trabajo ha tenido una importancia decisiva en ese comportamiento diferencial. Según los estudios de la OCDE, los países con mercados de trabajo más rígidos han experimentado los aumentos más pronunciados en el desempleo, asociados además con una mayor importancia del desempleo de larga duración y con una mayor incidencia en los estratos más jóvenes de la población.

La economía española ha experimentado en los últimos años una dramática evolución en su tasa de desempleo. En 1964 era del 1,7 por 100 y en 1984 había alcanzado un nivel medio del 20,6 por 100, situándose en el segundo trimestre de 1985 en el 21,9 por 100. Este fuerte incremento en el nivel relativo de paro se ha producido, con una acelera-

ción creciente, en el período comprendido entre 1974 y 1982, de forma que España ha pasado de una tasa de paro inferior a la media de los países de la OCDE a situarse en el primer puesto del desempleo entre los países desarrollados.

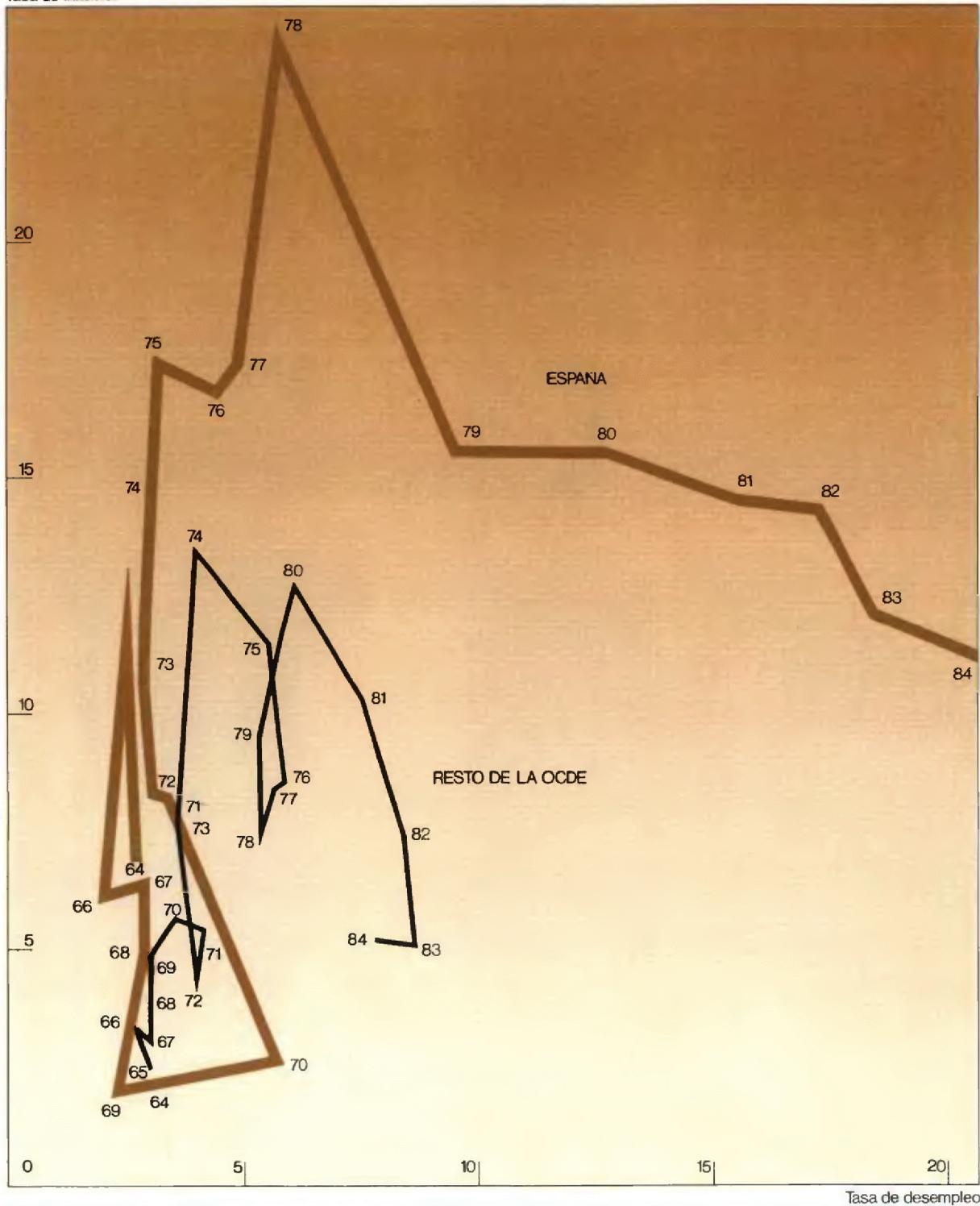
El comportamiento desfavorable del desempleo se ha producido en España acompañado de una mayor resistencia a la desaceleración de la inflación. El gráfico 1, que representa la relación entre la tasa de inflación y el nivel relativo de desempleo en España y en los países de la OCDE, refleja con claridad cómo los desequilibrios y desajustes productivos, generados por la distorsión de los precios relativos a partir del encarecimiento de la energía —que han afectado a todos los países—, se han experimentado en la economía española con una virulencia especialmente grave, de forma que la crisis sufrida por la totalidad de las economías industriales presenta en España mayor severidad e intensidad.

Son muchos, y de muy diversa naturaleza, los factores que han contribuido a este desafortunado comportamiento diferencial. Entre ellos hay que destacar, por un lado, los desequilibrios de la estructura productiva acumulados durante la etapa de crecimiento, cuya incidencia quedaba, entonces, amortiguada por un conjunto de mecanismos de compensación que funcionaban en el marco de un intenso crecimiento interior y una considerable estabilidad de la economía mundial, y, por otro, el complejo entramado de distorsiones y rigideces cristalizado por una orientación del crecimiento económico fuertemente asentada en el proteccionismo, el intervencionismo y la escasa apertura a los mercados mundiales.

El intenso crecimiento económico y la acelerada industrialización durante la década de los sesenta y primeros años de la década de los setenta tuvo ciertos efectos ahorradores de trabajo, y la modernización de la agricultura se produjo, inducida por la expansión del sector in-

GRAFICO 1 INFLACION Y DESEMPLEO EN ESPAÑA Y EN LOS PAISES DEL RESTO DE LA OCDE

Tasa de inflación



dustrial, de forma muy tardía. En 1964 el empleo en el sector agrario representaba todavía el 36,5 por 100 de todos los ocupados en la economía española. El proceso de industrialización impulsó un fuerte aumento de los salarios agrarios y una creciente capitalización y mecanización de las actividades agrarias, que se tradujeron en una tendencia muy acusada, y sostenida a lo largo del tiempo, a la reducción del empleo en este sector. Entre 1964 y 1984 el nivel de ocupación agraria descendió en un 55 por 100, situando su participación relativa en la ocupación total en el 17,6 por 100.

Los excedentes de mano de obra que se generaron por la incapacidad del crecimiento del sector industrial y de los servicios para absorber la totalidad del flujo de trabajadores procedentes de la transformación estructural del sector agrario encontraron, durante muchos años, una válvula de escape a través de la emigración al extranjero, y especial-

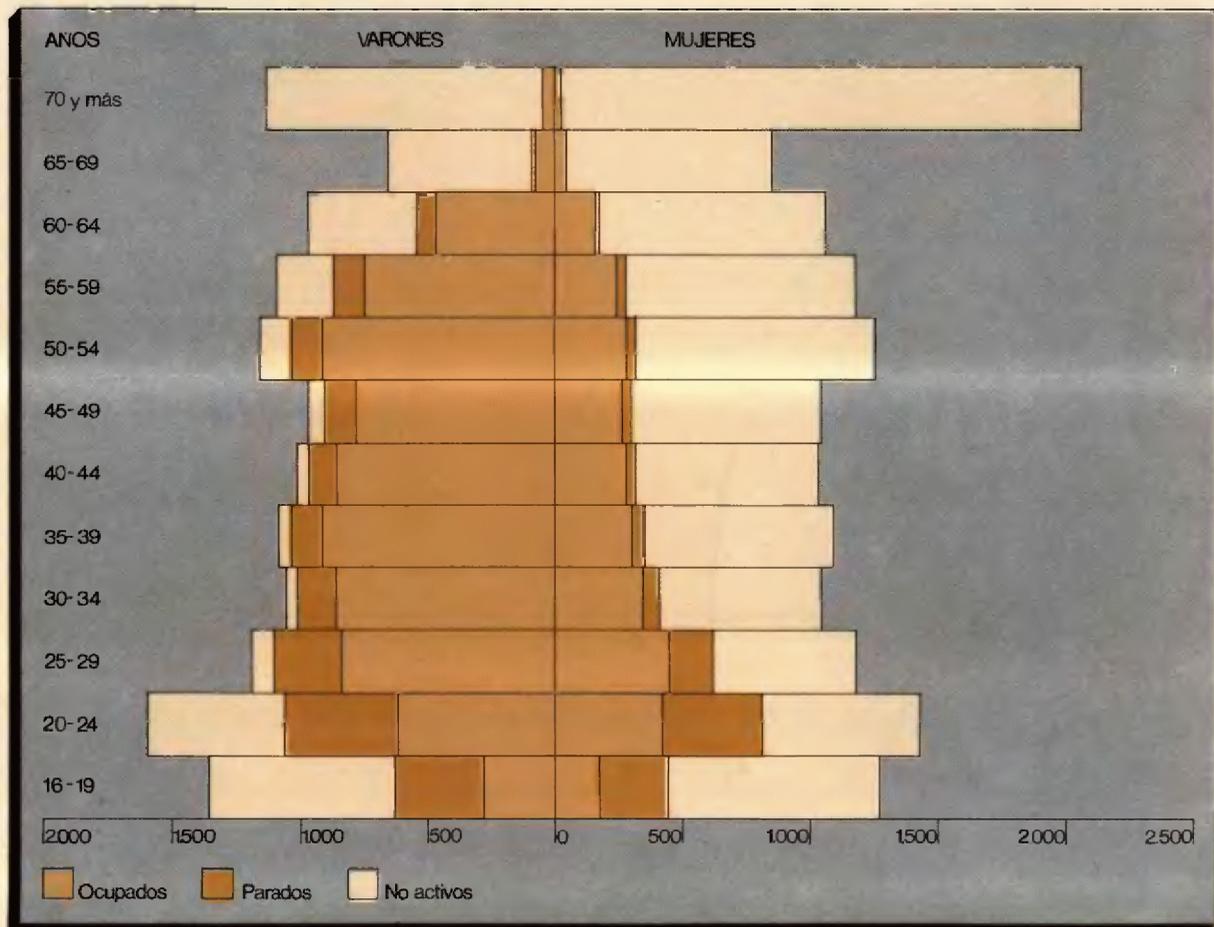
mente a Europa, que, en la etapa de crecimiento y estabilidad anterior a la crisis, experimentaba escasez de trabajo no cualificado en muchos de sus países.

Este precario equilibrio, que se manifestaba en una baja tasa de paro, habría de quedar profundamente alterado por el impacto de la crisis económica. El cambio en los precios relativos desaceleró, primero, y posteriormente paralizó, el crecimiento del sector industrial. Los flujos de emigración de trabajadores invirtieron su dirección, registrándose un retorno masivo, mientras la agricultura mantenía su tendencia a la expulsión de mano de obra.

A esta situación, generadora por sí sola de fuertes excedentes en el mercado de trabajo, se añadió el efecto de otros factores de índole demográfica que contribuyeron a agravarla. Por un lado, la tasa de actividad femenina, que partía de unos niveles comparativamente muy bajos, experimentaba una tenden-

cia sostenida a su crecimiento como resultado del carácter tardío del proceso de incorporación de la mujer al trabajo; por otro lado, la tasa de natalidad se vio considerablemente incrementada durante los primeros años de la década de los sesenta, en el contexto de un crecimiento económico intenso, contribuyendo así a configurar una pirámide de población por edades que habría de repercutir en una fuerte incorporación de jóvenes al mercado de trabajo en coincidencia temporal con el debilitamiento y el retroceso de la demanda del mismo. En el gráfico 2 se ha representado la pirámide de edades para la población en edad de trabajar en el año 1984. Se puede observar la gran incidencia de la burbuja demográfica en los estratos de población de menos de 24 años. Este fenómeno contribuye decisivamente al alto nivel de la tasa de desempleo juvenil, que en 1985 se aproxima al 50 por 100. Como puede verse en el cuadro n.º 1, la relación entre la tasa de desempleo

GRAFICO 2
PIRAMIDE DEMOGRAFICA 1984



juvenil y la tasa de desempleo de la población adulta alcanza en España el nivel más elevado entre todos los países de la OCDE.

Junto a estos factores, la peculiar configuración institucional del mercado de trabajo español y los cambios producidos en la misma, han prestado una contribución específica al impacto nega-

tivo diferencial de la crisis en España y a la desfavorable evolución en la tasa de desempleo. Como se ha puesto de manifiesto en diversos trabajos, el proceso de transición política ha producido una profunda alteración en el conjunto de instituciones que regulan el mercado de trabajo, que ha desembocado en una situación de excesiva rigidez. A la

rigidez en el ajuste del empleo, determinada por unos elevados costes de despido y unas modalidades de contratación poco flexibles, heredada del sistema anterior de relaciones laborales, se ha venido a añadir una mayor rigidez en la evolución de los salarios. El resultado de la transformación institucional ha sido un sistema que carece de la suficiente coherencia interna, y que ha tendido a generar ajustes muy lentos y muy costosos tanto en términos de desempleo y destrucción de capacidad productiva como en términos de erosión del potencial de crecimiento económico. En este sentido, la rigidez del mercado de trabajo español ha contribuido, junto a los otros factores enumerados, al fuerte crecimiento del desempleo.

CUADRO N.º 1

RELACION ENTRE LAS TASAS DE DESEMPLEO DE LOS JOVENES Y LOS ADULTOS

PAISES	1975	1980	1983
Alemania	1,5	1,4	1,5
Australia	3,0	3,4	2,5
Canadá	2,4	2,4	2,1
España	3,8	4,5	3,8
Estados Unidos	2,5	2,7	2,2
Francia	2,8	3,6	3,7
Japón	1,8	2,0	1,9
Reino Unido	3,0	3,1	2,6
Suecia	3,2	3,6	3,1

Fuente: OCDE e INE.

NOTA

(*) Esta descripción del desempleo en España está tomada de la introducción al artículo «Desempleo y rigidez del mercado de trabajo en España», realizado por J. L. MALO y JUAN JOSE DOLADO y publicado en el *Boletín Económico del Banco de España* (septiembre 1985).

que afecta negativamente al nivel de capacidad rentable instalada y al flujo de creación de nueva capacidad productiva.

Así, la caída en el nivel de empleo aparece también inducida por el racionamiento o escasez de capacidad productiva rentable que sigue a un período sostenido de paralización en el flujo de formación de capital. Cuando esto es así, las restricciones al empleo por el lado de la oferta proceden simultáneamente de un nivel excesivo en el coste del trabajo y de un bajo nivel de empleo potencial, derivado de una escasez de capacidad productiva rentable y unos bajos requerimientos de trabajo de la misma.

Esta segunda vía de incidencia de los costes laborales en el empleo (a través de la rentabili-

dad) altera sustancialmente la dimensión temporal de los ajustes. Si la caída del empleo no es solamente el resultado de un nivel excesivo del coste del trabajo en relación a su productividad, sino también de una escasez de capacidad productiva rentable, como consecuencia de un largo período de baja rentabilidad del capital, el efecto de una moderación de los salarios sobre el empleo sólo se dejará sentir cuando dicha moderación se manifieste en una recuperación de la rentabilidad del capital suficiente para estimular una ampliación de la capacidad productiva capaz de eliminar la restricción al empleo, que procede de la insuficiencia de la misma. Es decir, al incorporar esta vía de causalidad, el ajuste del empleo al coste del trabajo deja de ser un fenómeno de corto plazo, se produce en una dimensión tem-

poral superior al lapso de tiempo requerido para modificar el nivel de capacidad productiva. Y puede presentar importantes asimetrías en la respuesta del empleo frente a las variaciones de los salarios. Esta perspectiva permite poner de manifiesto la profundidad y la gravedad de las distorsiones del mercado de trabajo. Cuando el nivel de rentabilidad no asegura un crecimiento suficiente de la capacidad productiva, en relación a la demanda final de pleno empleo, o genera una acumulación de capacidad productiva con unos requerimientos de trabajo inferiores al *stock* de mano de obra disponible, el desempleo tiene carácter estructural y responde a una depresión profunda y duradera.

En segundo lugar, tan importante como la posible rigidez sa-

larial a nivel agregado es el comportamiento de la estructura salarial. Cuando los salarios relativos se rigen por normas que no guardan relación con la productividad y la rentabilidad, el resultado es un relativo abaratamiento del trabajo en las industrias más dinámicas y con mayores ganancias de productividad, y un relativo encarecimiento del trabajo en las industrias con mayores dificultades. En esa situación, es más difícil para los sectores en declive mantenerse competitivos, aumentando el ritmo de desaparición de empresas, mientras que para los sectores más dinámicos es más difícil reclutar la mano de obra que necesitan. En consecuencia, la rigidez de la estructura salarial ejerce un efecto neto de incremento del desempleo.

En tercer lugar, es necesario tener en cuenta que la relación entre los salarios y el empleo puede verse afectada por los costes de ajuste del empleo: costes de contratación, de formación, de despido, etc. (3). En condiciones de crecimiento económico estable, los costes de ajuste tienen escasa incidencia. Sin embargo, en condiciones de estancamiento y de demanda volátil, pueden contribuir a agravar el impacto del desajuste de los salarios sobre el empleo.

Cuando los costes de ajuste del empleo son significativos, las decisiones de empleo de los empresarios no responden a reglas estáticas sino a reglas dinámicas. Esto es, no dependen de la relación presente o actual entre el coste y la productividad del trabajo, sino de la comparación entre los valores actuales de los costes y las productividades esperadas en un horizonte temporal dilatado. Y, por otra parte, la conducta óptima de los em-

presarios no es la de ajustar instantáneamente su nivel de empleo al nivel deseado, sino la de distribuir a lo largo del tiempo el ajuste mediante un mecanismo de ajuste parcial. Así, la existencia de costes de ajuste del empleo afecta tanto a los ajustes a la baja como a los ajustes al alza y, lejos de evitar las reducciones en el nivel de empleo, contribuye a prolongar el tiempo de los efectos de la depresión.

Estas reflexiones deberían de servir para que el énfasis sobre el desajuste salarial no resultase engañoso. Es cierto que cuando aparece el desempleo masivo es porque existe o ha existido un problema salarial. El desempleo masivo aparece como resultado de una falta de flexibilidad del salario real frente a los cambios en la relación real de intercambio, en la demanda, en la tecnología, etc. Ahora bien, ello no equivale a reducir las posibles causas del desempleo, y, por lo tanto, sus posibles remedios, al terreno del comportamiento de los salarios. Y, por otra parte, cuando existe un problema salarial, lo verdaderamente importante es conocer las causas de la rigidez de los salarios reales. No basta con decir que falló el ajuste de los salarios, hay que saber por qué los salarios no son o no fueron flexibles en el pasado.

Las causas de la rigidez salarial son complejas y dependen estrechamente de las peculiaridades del ordenamiento institucional de cada país. A pesar de que han sido, todavía, poco estudiadas, entre ellas deben considerarse el sistema de protección frente al desempleo, el sistema de financiación de la Seguridad Social, el juego de estímulos creados por el sistema fiscal, los hábitos de negocia-

ción salarial, los mecanismos de control de rentas, las actitudes de sindicatos y patronales, etcétera (4).

La complejidad de este posible conjunto de causas, y la dificultad para su remoción, dan un carácter predominantemente estructural a la rigidez de los salarios y al desempleo resultante.

2. La escasez de capacidad productiva rentable

La situación de desempleo estructural está vinculada a una insuficiencia de los requerimientos de trabajo asociados al *stock* de capacidad productiva existente, susceptible de ser utilizado rentablemente. Este desequilibrio tiene dos dimensiones: por un lado, puede ser el resultado de una sustitución de trabajo por capital realizada a un ritmo superior al que resultaría óptimo en relación a la dotación relativa de factores del país; por otro lado, puede ser el resultado de un ritmo excesivamente lento en la acumulación de nueva capacidad productiva, como consecuencia de una baja rentabilidad. Ambas dimensiones suelen presentarse de forma conjunta y ambas dimensiones del desequilibrio están relacionadas con un problema de precios relativos: un coste excesivo del trabajo estimula la sustitución de este factor por capital y, a la vez, al comprimir los márgenes de rentabilidad, puede generar escasez de capacidad productiva. Como se ha dicho anteriormente, no es posible plantear como fenómenos aislados e independientes el desempleo atribuible a un coste excesivo del trabajo y el desempleo estructural atribuible a una escasez de la capacidad produc-

tiva o a un carácter excesivamente ahorrador de trabajo de la misma. De la estrecha vinculación entre ambos fenómenos procede su gran complejidad. Especial importancia tiene el hecho de que, cuando se ha producido una situación de escasez de capacidad productiva, bien sea por el fracaso prolongado en el ajuste de los salarios, bien sea como resultado de un dilatado período de estancamiento de la demanda final, la escasez de capital productivo se convierte en la restricción dominante que impide el aumento del nivel de empleo.

En esta situación, cuando el *stock* de capital es bajo, la demanda de trabajo será insuficiente para cualquier nivel del salario real. En este caso, no hay salario real al que la economía pueda alcanzar, a corto plazo, el pleno empleo. Así, hay que subrayar que, aunque la restricción de capital sea una implicación dinámica del problema del coste del trabajo, cuando el tiempo pasa, y se produce una verdadera desacumulación de capital, el problema salarial se hace más severo. Cuando se ha desacumulado capital, el descenso de los salarios reales necesario para alcanzar rápidamente el pleno empleo es mucho más amplio del que era necesario a comienzos del proceso.

Esta visión de la restricción de capital como condicionante principal de la situación de desempleo difiere sustancialmente de aquellas concepciones que hacen hincapié en el componente tecnológico del desempleo estructural, según las cuales el desempleo sería atribuible al carácter excesivamente ahorrador de trabajo de las nuevas tecnologías incorporadas al proceso productivo.

Aunque la existencia de un cierto componente tecnológico en el desempleo, debido a la sustitución de trabajo por capital, es indiscutible, no es fácil aceptar que éste pueda ser el factor fundamental. Las mejoras tecnológicas se incorporan a través de la acumulación de capital y, en consecuencia, el paro tecnológico es más intenso en las fases de rápida acumulación que en las fases de estancamiento de la formación de capital y, por otra parte, aunque el desarrollo de innovaciones tecnológicas pueda producirse con carácter exógeno a los precios relativos, es necesario reconocer la existencia de un cierto grado de endogeneidad en el ritmo de incorporación de las mejoras tecnológicas. En este sentido, el desempleo tecnológico puede reflejar, como se ha señalado anteriormente, la existencia de un problema de costes relativos del factor trabajo.

3. La insuficiencia de la demanda efectiva

Parece indiscutible que el incremento del desempleo durante la década de los ochenta en los países industrializados está asociado a las políticas contractivas de demanda, ya sean fiscales o monetarias, aplicadas por los respectivos gobiernos para corregir la inflación y los desequilibrios de la balanza de pagos y de las finanzas públicas. Las políticas estabilizadoras de demanda han tenido un efecto importante y rápido sobre el desempleo, y en esa medida pueden considerarse como la causa próxima e inmediata del crecimiento del paro. Sin embargo, ello no puede contemplarse como una cuestión ajena a la evolución de los precios relativos y

del ritmo de acumulación de capital. El problema real reside en que el desajuste de los salarios reales y la escasez de la capacidad productiva reducen el nivel de demanda final compatible con la estabilidad de los precios y el equilibrio de la balanza de pagos. La demanda final resulta insuficiente para mantener el nivel de pleno empleo, pero cuando existe distorsión de los precios relativos y escasez de capital los estímulos de la demanda sólo tendrían un efecto pasajero sobre el empleo y, a medio plazo, se traducirían en una aceleración de la inflación y en un empeoramiento general de la situación.

En este sentido, la insuficiencia de la demanda final se da simultáneamente con restricciones por el lado de la oferta. Por eso se puede decir que es una situación mixta en la que coexisten el desempleo keynesiano y el desempleo neoclásico o estructural, aunque carece por completo de sentido tratar de cuantificar qué parte del desempleo se debe a una causa y qué parte a la otra, ya que ambas actúan de forma interrelacionada y se alimentan mutuamente.

La coexistencia del desempleo estructural con la insuficiencia de la demanda final queda reflejada a nivel empírico en las diversas estimaciones de la tasa de paro no aceleradora de la inflación, que muestran que, aunque la situación es diferente por países, el crecimiento del desempleo ha ido asociado a un crecimiento de la tasa de paro no aceleradora de la inflación (5).

Esta compleja situación conlleva importantes riesgos de generar círculos viciosos que encierren a la economía de un país en una situación de depresión

muy duradera, ya que las medidas correctoras del desempleo estructural tienden a generar insuficiencia de la demanda final y desempleo keynesiano y, por otra parte, la persistencia de las medidas estabilizadoras deprime la acumulación y genera desempleo estructural.

III. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA DE EMPLEO

Desgraciadamente, el estado actual de la economía no permite disponer de una política de empleo en el sentido de que esté técnicamente bien articulada y de que sea políticamente aceptable para el conjunto de los intereses en presencia. Como ha afirmado recientemente E. Malinvaud: «La Economía como ciencia ha fracasado en este momento de la historia en la tarea de convencer al público en general con algún mensaje útil sobre lo que podría haberse hecho para contener el desempleo» (6). Sin embargo, la experiencia acumulada durante estos últimos años de fracasos y frustraciones permite, por un lado, rechazar como soluciones no válidas algunas de las recetas más utilizadas en el debate sobre el desempleo, y, por otro lado, señalar cuáles son los elementos sobre los que necesariamente se ha de articular una política de empleo consecuente con un diagnóstico del desempleo como el que se ha hecho más arriba.

Respecto a las propuestas de política económica que han aparecido como políticas de empleo y que, sin embargo, la experiencia acumulada permite rechazar, cabe señalar lo siguiente:

Una supuesta estrategia contra el desempleo es la que confía la recuperación del empleo al simple mantenimiento en el tiempo de las medidas de saneamiento y austeridad. Esta concepción descansa en una visión excesivamente optimista de los mecanismos de libre mercado, y parece ignorar la profundidad de los círculos viciosos que realimentan la depresión. Aún en el supuesto de que la mejora de los beneficios de las empresas fuese suficiente para contrarrestar los restantes factores depresivos, la recuperación sería incierta, lenta y con altos costes sociales. Algo más que sanear y esperar puede y debe hacerse.

En el mismo terreno se mueven las propuestas que confían la corrección del desequilibrio del mercado de trabajo exclusivamente a una drástica reducción de los salarios reales. Como se ha señalado anteriormente, esta propuesta descansa en una visión falsa, por esquemática y simplista, de la relación entre los salarios reales y el empleo. Aunque es cierto que el desempleo estructural refleja la existencia de un problema de coste laboral distorsionado o excesivo, si no se han removido los factores que inducen la rigidez de los salarios reales, la reducción salarial tendrá un carácter transitorio y, por lo tanto, no tendrá efectos apreciables sobre el empleo.

Pero más importante aún es que si el fracaso en el ajuste de los salarios ha dado lugar a una situación en la que predomina la restricción procedente de la escasez de capital, la reducción de los salarios reales no podrá tener efectos a corto plazo sobre el empleo, añadiendo, por el contrario, nuevos factores depresivos por el lado de la demanda final.

Como se verá más adelante, con ello no se quiere negar que la corrección del desajuste salarial sea una condición necesaria que toda política de empleo debe incorporar. Solamente se niega que por sí sola pueda constituir una política de empleo eficaz, a la altura de la dimensión actual del problema.

De forma similar, las políticas basadas en la expansión de la demanda final por medio de instrumentos fiscales o monetarios y en la creación de empleo público en sustitución del empleo privado no constituyen una receta válida para la generación de empleo. Como se ha dicho anteriormente, la aplicación de medidas expansivas de demanda reduciría a corto plazo el desempleo en alguna medida. Pero, cuando el desempleo tiene un importante componente estructural, las medidas expansivas chocarían con importantes rigideces por el lado de la oferta y con una escasez de capacidad productiva, que conducirían a un rápido empeoramiento en los terrenos de la inflación, la balanza de pagos, el déficit público y la deuda.

Finalmente, merece la pena prestar alguna consideración a las medidas que pretenden absorber el desempleo mediante un mejor reparto del empleo existente. Así, la reivindicación de una reducción del tiempo de trabajo se ha presentado, con frecuencia, como una medida solidaria de reparto del trabajo disponible.

Es evidente que la progresiva reducción en la proporción media de la vida del hombre dedicada al trabajo ha actuado, en la historia de las sociedades industriales, como un importante mecanismo de ajuste en la dis-

tribución de las ganancias de productividad derivadas del progreso técnico, permitiendo simultáneamente el aumento del bienestar, a través de un mayor consumo de ocio, y un mejor reparto de los puestos de trabajo existentes en cada momento del tiempo entre la fuerza de trabajo disponible. Sin embargo, este proceso, de cuya necesidad en el futuro no se puede dudar, es un proceso lento, tendencial y de largo plazo, que no debe confundirse con la posible virtualidad de la utilización del tiempo de trabajo como una variable instrumental de la política económica para combatir las altas tasas de desempleo generadas por la crisis económica.

Aunque las medidas de reducción del tiempo de trabajo son muy variadas y sus efectos diferentes en cada caso, ninguna de ellas afronta el núcleo del problema del desempleo y, en general, las condiciones bajo las que una reducción del tiempo medio de trabajo podría repercutir en una creación neta de nuevos empleos son tan duras que es muy improbable que se cumplan, reduciéndose o eliminándose su ya de por sí limitado potencial de creación de empleo. Las características propias de la crisis económica actual no crean las circunstancias más propicias para una aceleración en la tendencia histórica a la reducción del tiempo de trabajo, y las medidas de reparto de empleo no constituyen, en ningún caso, un sustituto eficaz de las medidas de ajuste del mercado basadas en la moderación de los costes laborales y en la flexibilización global de las formas de contratación.

Para no romper el hilo conductor de este artículo, se ha relegado a un apéndice la dis-

cusión más minuciosa sobre los problemas que plantea la utilización del tiempo de trabajo como una variable eficaz para la política del empleo.

Frente a estas recetas, que la experiencia acumulada va revelando como inválidas o insuficientes, una propuesta articulada de política de empleo debería incorporar diversos elementos. Como se ha visto, ni las medidas de oferta ni las medidas de demanda por sí solas pueden crear un crecimiento sostenido del empleo. Un enfoque del problema de acuerdo con la complejidad de su diagnóstico requiere, como condición previa para el crecimiento del empleo, importantes cambios estructurales en el mercado de trabajo. Pero, además, son necesarios impulsos coordinados por el lado de la oferta y de la demanda, e incluso medidas de emergencia que traten de paliar los efectos más duros del desempleo, mientras los mecanismos de recuperación se ponen en funcionamiento. En estos elementos se basa la estrategia contra el desempleo diseñada por el Grupo de Expertos en Política Macroeconómica, designado por la Comisión de la CEE, y formulada por O. Blanchard, R. Dornbusch, J. Dreze, M. Giersch, R. Layard y M. Monti (7).

Las reformas estructurales del mercado de trabajo han de venir necesariamente bajo el signo de la flexibilidad. Para un crecimiento estable del empleo es imprescindible remover el conjunto de rigideces que bloquean el funcionamiento del mercado de trabajo. La corrección de los desajustes del mercado de trabajo descansa en una orientación flexibilizadora que afecta tanto a la determinación de los costes del trabajo como a las modali-

dades de la contratación laboral. Estos cambios implican, sin duda, alteraciones importantes en el sistema de relaciones laborales y de protección social construido en las décadas anteriores de estabilidad y crecimiento. Por ello mismo se enfrentan a grandes dificultades.

Sin embargo, la flexibilización del mercado de trabajo no puede considerarse en sí misma como un simple retroceso a los sistemas de relaciones industriales basados en el autoritarismo, la arbitrariedad y la precariedad, como denuncian sus oponentes. El carácter que adquiera la flexibilización del mercado de trabajo depende estrechamente de la forma en que se realice la adaptación del sistema de relaciones laborales a las exigencias de funcionamiento del mercado de trabajo en el marco de los condicionamientos creados por la crisis económica.

En otro artículo, publicado en un número anterior de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (8), insistía especialmente en la necesidad de acceder a una mayor flexibilidad del mercado de trabajo mediante el establecimiento de un nuevo sistema de garantías sociales más en consonancia con los requerimientos de eficiencia del mercado de trabajo, a través de la negociación y la concertación. Como entonces afirmaba, un proceso de revisión negociada de las garantías sociales es siempre difícil de instrumentar, porque exige la comprensión por parte de los sindicatos de que, en la situación actual, es preferible una situación intermedia entre la precarización total que significa el desempleo y la garantía y estabilidad legal del puesto de trabajo. Pero probablemente nada es peor que el que el ajuste se produzca a tra-

vés del paro de larga duración, que tiende, sobre todo, a cerrar todo horizonte a las jóvenes generaciones, y nada es peor que el que una legislación de carácter tutelar pueda distorsionar el mercado de trabajo, incentivando el empleo en actividades de economía sumergida en condiciones de total precariedad y mal retribuidas.

Además del carácter negociado o no de la flexibilización del mercado de trabajo, existe una segunda opción, tan importante como la primera, que condiciona decisivamente su posible contenido. En efecto, se puede abordar la flexibilización del mercado de trabajo desde una óptica homogeneizadora, consistente en establecer unos mínimos de garantías y de protección igualitarias para todos los trabajadores, o se puede abordar la flexibilización desde una óptica dual, modificando únicamente las condiciones de trabajo y protección para los nuevos contratos, preservando las garantías y tutelas existentes para los trabajadores ya empleados. Tanto desde el punto de vista de la eficiencia como desde el punto de vista de la justicia, la solución homogeneizadora resulta preferible. Sin embargo, en la medida en que implica una disminución de las garantías del colectivo de trabajadores empleados, que son a su vez los que tienen medios más eficaces para la defensa de sus intereses, resulta muy difícil la instrumentación política de una solución de esta naturaleza. Desplazar el ajuste hacia los colectivos socialmente menos protegidos se enfrenta a menores resistencias políticas, aunque conduce a un sistema más segmentado, más discriminatorio y menos eficiente. Esta es, pues, una opción de la máxima trascendencia.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el contenido concreto de las reformas estructurales orientadas a la flexibilización del mercado de trabajo depende drásticamente de la configuración específica del entramado institucional de cada mercado de trabajo y de los hábitos dominantes en las relaciones laborales de cada país. Una misma reforma puede tener significados muy diferentes, en cuanto a la flexibilidad del mercado de trabajo, en los diferentes países.

Aunque la reforma estructural del mercado de trabajo es el aspecto fundamental de la política de empleo, sin el cual los restantes elementos se verían condenados a la esterilidad, no es suficiente para generar un nuevo dinamismo del empleo. Es necesario, además, introducir estímulos e impulsos que cambien de forma más inmediata el curso de los acontecimientos. Estos estímulos deben dirigirse principalmente, por el lado de la oferta, a la creación de los incentivos necesarios para la generación de nuevos empleos. Pero, además, las medidas de oferta deben acompañarse de unas medidas adecuadas de demanda. La política de demanda no puede reducirse a estabilizar y sanear. Debe asegurarse una demanda suficiente para absorber la oferta. Aunque lógicamente la posibilidad de utilizar beligerantemente la política de demanda depende del saneamiento de las finanzas públicas y de la balanza de pagos, y de la eficacia de las reformas estructurales y de los estímulos de oferta.

Este enfoque de la política de empleo no descarta las medidas de emergencia para aliviar o distribuir mejor el peso del desempleo. Aunque no resuelven los problemas estructurales, pue-

den contribuir, aunque sea marginalmente, a facilitar la transición a una situación de crecimiento estable del empleo. Es posible que con todos estos elementos se pueda elaborar en los próximos años una política de empleo eficaz para la próxima década.

NOTAS

(1) E. MALINVAUD, *Mass Unemployment*, Basil Blackwell, Oxford, 1984.

(2) Un análisis detallado de estas cuestiones se puede encontrar en OCDE, *Employment Outlook*, septiembre 1985.

(3) Un planteamiento actualizado de la teoría del factor trabajo como un factor cuasifijo se puede encontrar en W. Y. OI, «The Fixed Employment Costs of Specialized Labor», en J. E. TRIPLET, *The measurement of Labor Cost*, The University of Chicago Press, 1983.

(4) Un análisis de los factores causales de la rigidez de los salarios puede encontrarse en P. MINFORD, *Unemployment. Cause and Cure*, Martin Robertson, Oxford, 1983.

(5) Véanse, por ejemplo, las estimaciones de D. GRUBB, R. JACKMAN y R. LAYARD, «Wage Rigidity and Unemployment in OECD Countries», *European Economic Review*, marzo 1983.

(6) E. MALINVAUD, *op. cit.*, pág. 113.

(7) Véase O. BLANCHARD, R. DORNBUSCH, J. DREZE, H. GIERSCH, R. LAYARD y M. MONTI, «Employment and Growth in Europe: A Two Handed Approach», *European Economic Review*, 1985.

(8) J. L. MALO DE MOLINA, «Coherencia del sistema de relaciones industriales y eficiencia del mercado de trabajo», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 22, 1985, pág. 244.

APENDICE

REDUCCION DEL TIEMPO DE TRABAJO Y POLITICA DE EMPLEO

Los instrumentos con los que la política económica puede incidir de forma directa sobre el tiempo medio de trabajo son muy diversos. Sin pretender realizar una enumeración de carácter exhaustivo, se pueden citar los siguientes: el aumento en la edad de incorporación al mercado de trabajo, la reducción en la edad de jubilación, las limitaciones al pluriempleo, el desarrollo de las contrataciones temporales o eventuales, las restricciones a la utilización de las horas extraordinarias, el desarrollo de los contratos a tiempo parcial, el aumento de las vacaciones, la reducción de la jornada semanal, etcétera. El carácter de cada una de estas medidas y su posible repercusión sobre el desempleo es muy diferente en cada caso. Por ello, es necesario acotar el objeto de estudio a aquellas que están más directamente relacionadas con la modificación del tiempo medio de trabajo de los trabajadores activos, prescindiendo de aquellas otras que actúan principalmente a través de la proporción entre el período de vida activa y el período de vida no activa. Desde esta perspectiva, las principales medidas de política económica se pueden reducir básicamente a las tres siguientes:

- 1) reducción de la jornada normal de trabajo;
- 2) reducción de la jornada extraordinaria de trabajo;
- 3) introducción y expansión de formas de contratación a tiempo parcial.

1) Reducción de la jornada normal de trabajo

La virtualidad de la reducción de la jornada normal de trabajo, mediante el aumento del número de días no laborables o mediante el descenso del número de horas de trabajo por semana de la jornada laboral, como medida de reparto del empleo existente, descansa fundamentalmente en el supuesto de que la demanda de trabajo es insensible respecto a las variaciones en la duración de la jornada, de forma que un mismo nivel de la demanda de trabajo sea capaz de ocupar a un número más elevado de personas. Sin embargo, aunque se consiguiese un mayor reparto del trabajo, ello no es garantía de una disminución del nivel relativo de desempleo, pues la reducción en la jornada laboral puede dar lugar a un aumento en la tasa de participación en el mercado de trabajo que puede compensar, parcial o totalmente, el aumento en el nivel de empleo. En cualquier caso, el núcleo del

problema está en la discusión de las condiciones bajo las cuales la demanda de trabajo puede verse afectada por la reducción de la jornada. Aunque los efectos de un aumento de las vacaciones y de un descenso del número de horas de trabajo semanales no son exactamente equiparables, pueden analizarse en el mismo marco conceptual.

En primer lugar, la condición de que la alteración de la jornada de trabajo no modifique el nivel de la demanda de trabajo implica que no se vea alterada la relación entre los costes laborales y la productividad, de manera que el coste laboral por unidad de producto se mantenga constante. Sin embargo, existen un conjunto de factores que hacen muy difícil el cumplimiento de esta condición.

A no ser que el crecimiento de la productividad por hora de trabajo sea de la misma magnitud relativa que el descenso de la jornada, esta condición se traduce en la necesidad de un descenso en los costes laborales por persona en la misma medida en que la reducción de la jornada exceda a las ganancias en la productividad horaria que se puedan producir.

Antes de entrar a valorar las dificultades que implica el descenso de los costes laborales por persona, es necesario destacar que, en caso de que los incrementos de la productividad horaria fuesen equivalentes al descenso en la jornada laboral, de forma que fuese posible reducir la jornada sin reducir el coste laboral por persona y sin reducir el nivel de la demanda de trabajo, no existiría ningún efecto de creación de nuevos puestos de trabajo y, por lo tanto, ningún efecto de reparto de empleo. En este caso, las ganancias en la productividad horaria habrían sido absorbidas por el aumento de bienestar de los trabajadores ya empleados, mediante el incremento de su consumo de ocio, manteniendo constante su nivel de renta.

Así, pues, la reducción de la jornada de trabajo como instrumento de reparto del empleo ha de ir necesariamente asociada a un descenso de los costes laborales por persona. Existen, sin embargo, numerosos factores que tienden a dificultar este descenso del coste laboral por persona. La evolución de las economías industrializadas muestra la existencia de una considerable rigidez de los costes laborales, hasta tal punto que ha sido capaz, en algunos casos, de generar profundos desequilibrios en el mercado de trabajo. Los avances de la economía laboral en las últimas décadas han puesto de manifiesto cómo la rigidez en el precio del trabajo no es solamente el resultado de distorsiones institucionales o administrativas introducidas exógenamente en el funcionamiento del mercado de trabajo, sino que, en parte, es también el resultado de la propia conducta optimizadora de los agentes del mercado en un contexto de información escasa y costosa, y de una fuerte asimetría en las actitudes frente al riesgo. En consecuencia, no es fácil pensar que esta rigidez desaparezca para permitir un ajuste flexible del coste laboral en consonancia con la re-

ducción de la jornada laboral. Debe tenerse en cuenta que para que la medida tenga efectos redistribuidores del empleo es necesario que el ajuste sea permanente, y existen riesgos razonables de que la reducción en los costes laborales sea aceptada a corto plazo cuando se instrumenta la reducción de la jornada, pero que pretenda ser reabsorbida en los incrementos futuros de los salarios.

Esta dificultad es considerablemente mayor en aquellas economías en las que el aumento del desempleo se debe, al menos en parte, a una distorsión del precio del trabajo, y que por lo tanto se ven en la necesidad de ajustar el precio del trabajo a unos niveles más en consonancia con la situación de la oferta y de la demanda de trabajo. En este caso, la reducción de los costes laborales, necesaria para mantener la neutralidad de la reducción de la jornada de trabajo, se tiene que superponer a una senda de moderación de los costes del trabajo que implica, por sí sola, una reducción en la renta real de los trabajadores, lo que dificulta aún más la posibilidad de su instrumentación.

Más allá de la rigidez habitual que caracteriza a los costes laborales, debe tenerse en cuenta que la reducción de los costes laborales por persona, que debe acompañar a la reducción de la jornada laboral, sólo será estable si responde adecuadamente a las preferencias de ocio y de renta de los trabajadores al nivel existente de la remuneración del trabajo. Si ello no es así, y la reducción de la jornada y de los costes laborales por persona tienen un cierto carácter de imposición, bien por parte de la administración, bien por parte de los negociadores de las condiciones de trabajo, existirá una tendencia a desbordar el crecimiento previsto de los costes laborales por persona. En este sentido, las condiciones creadas por la crisis económica, en las que las expectativas de mejora de renta se enfrentan a un bajo nivel de crecimiento de la producción, no son las más propicias para que se produzca un aumento de la preferencia de los trabajadores por el ocio en detrimento de la renta, sino más bien parece lógico suponer que en la situación de crisis y de moderación de los salarios aumente la preferencia de los trabajadores por la renta. Este efecto será más intenso, además, si existe una presión fiscal creciente sobre las rentas del trabajo que genera una fuerte discrepancia entre la evolución del coste laboral y la renta disponible para el gasto de los trabajadores. En este caso, el sacrificio de renta disponible para el gasto ha de ser de mayor proporción que el descenso necesario en los costes laborales por persona, lo que hace más difícil la aceptación del trueque entre la renta y el ocio.

Así, en estas condiciones, es muy probable que la reducción de la jornada se traduzca, a corto o a medio plazo, en un encarecimiento del trabajo, de forma que los costes laborales por unidad de producto se vean incrementados, con los consiguientes efectos depresivos sobre el nivel de la demanda de trabajo. Al nuevo precio del tra-

bajo el nivel de empleo que maximiza los beneficios de los empresarios será menor y resultará más rentable la utilización de técnicas ahorradoras de trabajo. En consecuencia, no habrá un efecto neto de creación de nuevos empleos, y, por lo tanto, tampoco una mayor redistribución del empleo existente. El resultado habrá sido un impacto depresivo sobre la producción y el empleo y una mayor sustitución de trabajo por capital, y no un mayor reparto del empleo.

Es importante subrayar que el incumplimiento del objetivo perseguido, debido al encarecimiento del trabajo, es el resultado de una importante contradicción entre dos formas diferentes de entender la reivindicación de la reducción de la jornada laboral. Por un lado, ésta puede ser entendida como un medio para conseguir el reparto del empleo, pero, por otro lado, esta reivindicación puede ser entendida como un simple medio para obtener un incremento del bienestar de los trabajadores ya empleados, a través del aumento del consumo de ocio, cuando las circunstancias económicas en que se inscribe la negociación colectiva son poco propicias para alcanzar mejoras salariales. Cuando el resultado de la reducción de la jornada laboral es un encarecimiento del coste laboral por unidad de producto, ello indica que la motivación fundamental de los trabajadores ya empleados es la segunda de estas dos formas de asumir la reivindicación de la reducción de la jornada laboral, aunque no fuese ésta la motivación y el objetivo buscado por los sindicatos.

En segundo lugar, el proceso de reducción de la jornada no puede plantearse, dadas sus previsibles repercusiones sobre el coste laboral por unidad de producto, al margen de la interdependencia existente entre las distintas economías nacionales. Las repercusiones negativas de la reducción de la jornada laboral pueden ser más intensas si un país reduce su jornada laboral más rápidamente que sus competidores. En este caso, el deterioro de la competitividad repercutirá en un empeoramiento del saldo neto exterior, que actuará depresivamente sobre la demanda final. Este efecto puede ser especialmente grave para aquellos países con bajo nivel comparativo en la productividad del trabajo y cuyo esquema de ventajas comparativas se asienta en un menor nivel relativo de remuneración del factor trabajo. En esta situación, se puede producir un deterioro de la posición que ocupa dicho país en la división internacional del trabajo, pues se verá desplazado simultáneamente por los países con alto nivel de productividad y por los países que, con menor nivel de productividad, mantienen bajos costes laborales.

En tercer lugar, cuando la reducción de la jornada laboral se plantea para el conjunto del sistema económico de un país, ésta se enfrenta a unas condiciones de crecimiento de la productividad del trabajo muy diferentes en las distintas ramas de actividad, sobre todo cuando se están produciendo intensos cambios en la estructura productiva, inducidos por la profunda alteración del esquema de precios relativos vigentes durante la etapa anterior de estabi-

lidad y crecimiento. Así, aunque algunas ramas de actividad pueden estar en condiciones de absorber con neutralidad sobre los costes unitarios la reducción de la jornada laboral, otras ramas de actividad se encuentran, por el contrario, en procesos de reconversión y saneamiento, debido a la relación distorsionada entre su productividad y sus costes. Sin embargo, es difícil pensar que la reducción de la jornada laboral puede realizarse, cuando se utiliza como un instrumento de la política económica para reducir el desempleo, de forma flexible según las condiciones de productividad y costes de los diferentes sectores productivos. Más bien al contrario, hay que pensar que en esta situación tenderán a reforzarse los «efectos demostración», que tienden a generalizar a todos los sectores productivos las reducciones de la jornada laboral que pudieran introducirse en las ramas de producción con mayor dinamismo tecnológico y con mayores ritmos de crecimiento de su productividad. Así, la introducción de la reducción de la jornada laboral, aunque en algunos sectores pueda ser absorbida por las ganancias de productividad horaria (sin efecto generador de empleo en este caso) tendrá un efecto neto de encarecimiento del trabajo para el conjunto del sistema económico, que será de mayor intensidad en los sectores menos dinámicos en el crecimiento de la productividad del trabajo, que normalmente coinciden con aquellos que tienen mayores requerimientos de trabajo y que son, a la vez, más generadores de empleo y más sensibles al precio del trabajo. A este respecto, hay que tener en cuenta que la generalización de los efectos demostración pueden plantear problemas de más difícil solución en las actividades de producción continua, que requieren el trabajo por turnos.

En cuarto lugar, finalmente, es necesario considerar que la posibilidad de sustituir horas de trabajo por persona por un mayor número de hombres empleados depende crucialmente de la magnitud relativa de los costes de ajuste del empleo. Como se ha puesto de manifiesto desde enfoques teóricos marcadamente diferentes, el trabajo no puede considerarse como un factor de la producción plenamente variable. Existen características, derivadas de la propia naturaleza de los servicios productivos que presta el trabajo, que exigen una cierta estabilidad de la relación laboral. Así, la utilización del factor trabajo comporta ciertos costes fijos, cuya magnitud depende, en parte, de la regulación jurídica de las diversas modalidades de los contratos de trabajo y del desarrollo de los mecanismos institucionales de protección de la seguridad en el empleo.

Así, el reconocimiento de un cierto grado de fijeza en el factor trabajo comporta numerosas y graves implicaciones sobre la posible eficacia de una estrategia de reparto del empleo a partir de la reducción de la jornada laboral. En primer lugar, es evidente que la reducción del número de horas de trabajo por hombre a cambio de un mayor número de hombres dará lugar a un incremento de los costes, aunque las remuneraciones de los trabajadores desciendan en

la proporción en que el descenso de la jornada supera al aumento de la productividad horaria, ya que se produce un incremento en el volumen de los costes fijos, aunque se mantenga constante el volumen de los costes variables. En consecuencia, en presencia de costes fijos, la regla de neutralidad de los costes en relación a la demanda de trabajo se traduce en la necesidad de una reducción de los costes laborales por persona de mayor intensidad de la que se deriva de la diferencia entre la variación relativa de la jornada laboral y la variación relativa de la productividad horaria. En segundo lugar, aunque se cumpliera este requisito, cuyas dificultades se han expuesto más arriba, hay que tener en cuenta que la reacción de los empresarios no sería instantánea. Sólo responderían ante una reducción del coste del trabajo que juzgasen como permanente, y tratarían de distribuir su respuesta a lo largo del tiempo. Además, la existencia de costes de ajuste significativos puede dar lugar a que existan sectores o grupos de empresas que se encuentren con excesos de plantilla sobre el nivel deseado, al precio del trabajo existente. En estos casos, la reducción de jornada asociada a una reducción de los costes laborales sería utilizada exclusivamente para ajustar los costes de producción, y no para generar nuevos puestos de trabajo.

Todos los elementos apuntados llevan a plantear con crudeza que la estrategia de reparto del empleo a través de la reducción de la jornada laboral no parece que pueda ser planteada como una solución eficaz frente al problema del desempleo. Existen situaciones en las que puede provocar un aumento del desempleo, y, en los casos en que esto no sea así, el posible efecto de creación neta de empleo tiene un carácter marginal respecto a la magnitud de las cifras de desempleo que soportan en la actualidad la mayoría de los países industrializados.

Quizá todo ello explique las grandes dificultades que comporta alcanzar un acuerdo en esta dirección entre todas las partes implicadas, la inexistencia de país alguno que haya aplicado con suficiente intensidad una estrategia de este tipo y que los resultados cosechados en los países que han dado algún tímido paso en esta dirección no hayan sido apreciables en su nivel de desempleo.

2) Reducción de la jornada extraordinaria de trabajo

Frente a la alternativa de reducción de la jornada laboral ordinaria, la reducción del número medio de horas extraordinarias por trabajador presenta ciertas ventajas como instrumento de una política de reparto del empleo. Ello es así porque, en la medida en que las horas extraordinarias están sometidas a un sobreprecio, la sustitución de horas extraordinarias por horas de jornada normal se puede realizar reduciendo los costes laborales por persona sin necesidad de modificar las tarifas salariales. Es evidente que esta forma de ajustar la remuneración de

los trabajadores, que se verá disminuida por la reducción en el número medio de horas extraordinarias, se enfrenta a menores resistencias. Sin embargo, tampoco debe pensarse que en este caso funcione automáticamente la aritmética que iguala el número de puestos de trabajo creados al equivalente al número de horas extraordinarias suprimidas.

La introducción de límites legales al número de horas extraordinarias por hombre o el encarecimiento del sobreprecio de las horas extraordinarias puede afectar al número de horas totales de trabajo demandadas por los empresarios, reduciendo considerablemente el efecto neto de creación de empleo. Debe tenerse en cuenta que las horas extraordinarias actúan como un importante mecanismo de ajuste de las empresas ante las variaciones imprevistas o de carácter transitorio de la demanda de sus productos finales. La existencia de costes de ajuste en las variaciones del nivel de empleo justifican que, ante incrementos no previstos en la demanda o ante aumentos juzgados como puramente cíclicos, la respuesta de los empleadores sea el aumento del número de horas por hombre, aunque sea incurriendo en costes mayores, y no el aumento en el nivel de empleo. Sólo variaciones que sean percibidas como permanentes en el nivel de la demanda justifican un incremento en el nivel de empleo. De esta forma, las limitaciones o el encarecimiento de las horas extraordinarias pueden conducir a que las variaciones en la demanda no se traduzcan en aumentos de la producción, porque las empresas no encuentren rentable, a los precios existentes, ni incrementar el número de horas por hombre ni incrementar el número de trabajadores. En este caso, se producirá un exceso de demanda en el mercado de productos finales que coexistirá con el mantenimiento del nivel de desempleo, que tenderá, además, a retrasar y a debilitar los efectos multiplicadores de cualquier reactivación de la demanda.

Estos posibles efectos negativos de la reducción de la jornada extraordinaria serán de menor intensidad si existe un marco de contratación temporal suficientemente flexible que permita atender las necesidades coyunturales de trabajo sin incurrir en los costes fijos.

3) Introducción y expansión de las formas de contratación a tiempo parcial

La eliminación de las restricciones al empleo a tiempo parcial constituye, sin duda, un medio para reducir el tiempo medio de trabajo. Sin embargo, no puede entenderse exclusivamente como un instrumento de reparto del empleo existente. Existen ciertos costes fijos, asociados también a este tipo de contratos, que hacen que no exista una perfecta sustituibilidad entre los contratos a tiempo completo y la relación equivalente de contratos a tiempo parcial. La principal virtualidad de este tipo de contratos es la de permitir el surgimiento de una demanda

de trabajo, que no se producirá en caso de mantenerse el carácter único de la jornada ordinaria. De esta forma, la introducción y flexibilización de los contratos a tiempo parcial constituye, sobre todo, un instrumento para el estímulo de la demanda total de trabajo, más que un instrumento para el reparto del empleo ya existente. El efecto creador de empleo de esta medida puede verse reforzado porque permite una fijación más flexible del precio del trabajo a partir de los salarios de oferta de ciertos colectivos del mercado de trabajo que se encuentran en situación de mayor precariedad, sin afectar a los derechos adquiridos o a las expectativas de renta de los trabajadores con un empleo fijo a tiempo completo.

Aunque esta sea la medida de reducción del tiempo de trabajo de la que cabe esperar efectos más positivos, y que se enfrenta a menores resistencias para su introducción, debería reflexionarse sobre los efectos de una mayor segmentación del mercado de trabajo, que produce el desplazamiento de los costes hacia los colectivos que mayor situación de precariedad experimentan, manteniéndose la rigidez en el núcleo central del mercado de trabajo.

Este conjunto de consideraciones llevan a la creencia de que las características propias de la crisis económica actual no crean las circunstancias más propicias para una aceleración de la tendencia histórica a la reducción del tiempo de trabajo, y de que las medidas de reparto de empleo no constituyen, en ningún caso, un sustituto eficaz de las medidas de ajuste del mercado basadas en la moderación de los costes laborales y en la flexibilización global de las formas de contratación.