

Soluciones al problema del paro en el marco de la U.E. Algunas consideraciones sobre la reducción de jornada

CECILIO MORAL BELLO
Escuela Universitaria de Estudios Empresariales
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El paro se ha convertido en uno de los principales problemas de las economías de los países desarrollados. Constantemente se realizan referencias al mismo por parte de los diferentes agentes sociales y se continúa en la búsqueda de soluciones. En el momento actual han cobrado relevancia las respuestas que apuntan hacia la reducción de jornada como una posible salida. En este artículo se analizan las ventajas e inconvenientes de una medida de este tipo.

ABSTRACT

The unemployment is one of the principal problems in the economy of the developed countries. Frequently, some referents from different social aspects are being looking for solving this problem. At this moment, a posible solution is to reduce working hours. In this article the advantages and disadvantages are analysed for this measure.

Los países de la Unión Europea vienen sufriendo desde hace décadas ¹ unos importantes cifras de desempleo. Consecuentemente con ello, la búsqueda de posibles soluciones al problema, constituye sin duda, una vieja aspiración y muchas y muy variadas medidas se han barajado para alcanzar el objetivo. Entre ellas puede destacarse, en la actualidad, la persistencia por parte de ciertos políticos en encontrar una solución en la llamada reducción de la jornada laboral. Este mecanismo cobra de nuevo protagonismo porque diversos actores en el panorama político y social han vuelto a apelar a esta vía como un remedio eficaz.

¹ Básicamente el problema surge en los años setenta.

En efecto, sirva como ejemplo el caso francés donde el socialista Lionel Jospin propuso recientemente, reducir la jornada laboral a 35 horas semanales. La medida se inscribe dentro de la idea de reparto del empleo y presupone una invitación a las empresas y a los sindicatos franceses para alcanzar esta meta. La ratificación de la idea, se produjo el 10 de Febrero de 1998 por la Asamblea Nacional Francesa, aunque la medida no entró en vigor hasta el mes de Abril. La reducción de la jornada de trabajo permite pasar de las 39 horas actuales a 35 horas a partir del año 2.000, y esta nueva jornada se aplicará inicialmente a las empresas que tengan más de 20 trabajadores. Sin embargo, en el año 2.002 la norma alcanzará a las empresas de menos de 20 trabajadores.

No cabe duda de que el problema del paro constituye, un aspecto grave y permanente, y que tiene un marcado carácter estructural, especialmente importante en Europa.

La estrategia comunitaria sobre el empleo se centra en la política comunitaria y pretende resolver los problemas referentes al paro actuando en tres frentes².

En el primero se afronta la reforma de los sistemas de empleo y de la política del mercado del trabajo de cada nación. En este apartado se actúa sobre el aumento de la oferta de trabajo, incrementando la inversión en capital humano y adaptando los sistemas de formación a la demanda de la sociedad.

Se pretende conseguir el aumento de la flexibilidad laboral, la reducción del coste del trabajo de cualificación más baja, el aumento de la intervención de la administración pública en el mercado del trabajo y finalmente la potenciación de las actividades que generen empleo.

El segundo conjunto de medidas se centran en la política presupuestaria y monetaria que para con ellos asegure un crecimiento económico sólido.

En tercer y último lugar se tratarán las reformas estructurales necesarias que permitan afrontar con garantías el desarrollo de sectores y la competitividad.

Pero no debe olvidarse, que la Unión Europea acepta el principio de subsidiariedad, lo que se traduce en un marco de actuación común pero con la existencia de políticas concretas a nivel nacional³.

En la actualidad, parece cobrar relevancia una estrategia comunitaria de empleo y que la misma comprenda actuaciones en las áreas macroeconómica y de adaptación de los sistemas de formación técnica al mercado laboral.

Esto no siempre ha sido así, y no solo por la idea en general, sino por las actuaciones concretas que se han adoptado en diferentes ocasiones. Así se ha pasado de pensar que era posible reducir el paro de forma casi definitiva a cambio de tener que soportar mayores tasas de inflación a la idea actual. En efecto

² Estos se encuentran recogidos en el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo. 1.993

³ La Cumbre de Luxemburgo sobre el empleo ha reavivado la preocupación latente sobre este problema que afecta de manera importante a Europa. Las últimas cifras indican que más de 18 millones de personas están en paro. Esto significa un 11% aproximado de la población activa.

las actuaciones gubernamentales a través de políticas de demanda que desencadenan elevaciones de precios y salarios y a medio plazo ni la producción crece ni el paro disminuye (aunque inicialmente se produzcan subidas de los niveles de producción).

Posteriormente se articuló una política económica basada en elevaciones generalizadas de los tipos de interés y se forzaron importantes recortes en los niveles del gasto público. Con ello se pretendía reducir tanto el déficit como las fuertes tasas de inflación.

En el primer aspecto señalado, se inscriben la política fiscal (incluida la presupuestaria) y la monetaria. En líneas generales, la primera deberá intentar eliminar el déficit público y la segunda corregir la estabilidad de precios.

También en este campo se acometen las políticas estructurales destinadas a la mejora de la productividad que constituye un elemento básico de la supervivencia de las empresas en el entorno común.

Por lo que respecta al segundo bloque de actuaciones, se destaca el esfuerzo para intentar un cierto nivel de flexibilidad laboral, la orientación hacia otros tipos de trabajo de los realizados anteriormente por los trabajadores en paro, y la actuación directa de la administración pública en la formación, orientación y reinserción de los trabajadores en paro.

Como ya se ha mencionado, la tasa de paro en Europa presenta cifras muy relevantes y además, no ha dejado de crecer. En 1970 se situaba en el 2,5%, en 1980 era del 6% y en 1996 ascendía al 11,2%. En España en ese mismo año, la tasa de paro era del 22,2% y como en el resto de Europa, suponía una gran preocupación en lo que además parece un proceso imparable. El incremento del paro en España, puede observarse en el cuadro n.º 1 adjunto, referido al período 1973/1996⁴.

Por ello puede asegurarse, que en España el problema resulta especialmente grave, ya que la tasa de desempleo se mantiene en cifras próximas al doble de la media comunitaria. Estos datos vienen avalados por los informes de la OCDE y el análisis de esta situación revela numerosas posibles causas.

CUADRO 1
Tasa media anual de crecimiento

| | España | UE |
|-------------------|--------|------|
| Población activa | 0,8 | 1,3 |
| Empleo | -0,2 | 0,4 |
| Tasa de desempleo | 22,2 | 11,2 |
| Empleo temporal | 33,7 | 11,2 |

Fuente: EPA Y OCDE

⁴ Las cifras relativas al desempleo y al empleo temporal corresponden al ejercicio de 1.996.

En una primera aproximación parece que un factor importante, resulta el del avance tecnológico constante y sostenido al que se une la gran competencia que los países no industrializados suponen para Occidente. La característica básica que debe tenerse presente es la mano de obra barata, especialmente la no cualificada. Se da la circunstancia de que estos países fabrican los productos que se demandan en Occidente, y que este se encuentra inmerso en un proceso de liberalización que no pone cortapisas a los movimientos de capitales, personas y productos.

El problema del coste de la mano de obra es importante, ya que en Europa se han venido produciendo alzas continuadas de salarios que en algunos casos no se han visto compensadas por incrementos de productividad. Por otra parte, los sistemas de contratación laboral excesivamente rígidos, no permiten la flexibilidad de adaptación necesaria a las nuevas situaciones y por ello se desemboca en altas tasas de desempleo.

El desplazamiento del encargo de la mano de obra se produce por tanto, por un problema de costes, lo que se traduce en que pueda asegurarse que una parte significativa del paro se debe a la invasión de trabajadores de países pobres en los desarrollados, especialmente en gran parte de Europa.

Otro factor que identifica en el momento actual la oferta en el mercado de trabajo es su carácter heterogéneo, lo que hace que no se adapte con comodidad a la demanda.

Además la información que se produce sobre el mercado laboral resulta inadecuada e insuficiente, lo que provoca defectos en la movilidad, por desconocimiento, aunque en general, también puede afirmarse que existen fuertes limitaciones a la referida movilidad de la mano de obra., tanto desde la óptica de los trabajadores como de la de los sindicatos. Es considerada por muchos como un factor de gran importancia a la hora de flexibilizar el mercado y poder adaptar la oferta y la demanda.

Otra característica del mercado del trabajo, la constituye la fijación del salario. El precio de referencia que igualaría la oferta y la demanda, a menudo se computa más como un aspecto de la vida social que como una variable real de ajuste entre la oferta y la demanda.

Los empresarios por su parte, tienen en cuenta todo un conjunto de factores que determinan el coste real del trabajador y su puesta en funcionamiento o mantenimiento en plenas condiciones de capacidad. Por ello a menudo se separan de los modelos de eficiencia buscando tranquilidad laboral.

Pero los problemas que plantea el paro a la sociedad son de gran relevancia, y existen algunas cuestiones de matiz que resultan importantes. El paro se ha convertido en un factor estructural y no es repudiado desde el punto de vista social porque casi se considera ya consustancial con el desarrollo de los pueblos. Se reclaman subsidios y sistemas de ayuda que para algunos están resultando excesivos y llevando a los trabajadores desempleados a ser poco activos en la búsqueda de empleo.

La solidaridad de los trabajadores entre sí, está en entredicho. El peso que

ejercen en las negociaciones colectivas los trabajadores, supone un mayor distanciamiento aún de los parados y la falta de formación profesional termina por convertirlos en trabajadores de segunda clase. Incluso los planes que en algunos países se ponen en vigor adolecen más de una excesiva carga técnica que realmente de posibilidades prácticas. Con ello parece justificarse moralmente la responsabilidad del gobierno y sindicatos frente a los parados y en algunos casos, se convierte esta formación en un control sobre las personas, evitando que las mismas se dediquen a trabajos esporádicos y más dentro de la economía sumergida que del mercado legal y transparente.

Otro aspecto de interés es el relacionado con los procesos de reconversión, tanto a nivel empresa como sectorial. En el primer caso, ya se han apuntado las dificultades que surgen en el momento de tratar de adaptar a los trabajadores a las nuevas tareas. Pero no debe olvidarse, que también se produce el cambio de actividades con carácter global. Industrias o actividades que se venían desarrollando en una zona geográfica concreta desaparecen, y obligan a los trabajadores a cambiar de actividad y de lugar de residencia lo que provoca no pocos problemas.

Soluciones tales como la prolongación de la edad de escolarización obligatoria propugnadas por algunos, no hacen sino retrasar a un grupo más o menos numeroso de personas un año, pero el problema sigue latente y finalmente, se manifestará con toda su crudeza. Lo mismo sucede en el caso de la jubilación anticipada.

Pero sean cuales fueran las causas, la realidad se encuentra en unas elevadas cifras de paro⁵, y las soluciones no se vislumbran con facilidad. Por ello, la posibilidad que se debate ahora de utilizar la vía de la reducción de jornada, parece a priori un caso demasiado fácil.

Indudablemente esta idea goza de un gran atractivo y se hace popular fácilmente, pero esta cuestión no es simple ni mucho menos, y resulta falaz y perjudicial. En efecto, la reducción de la jornada de trabajo no constituye en sí misma, un instrumento aceptable si no viene acompañada de un recorte proporcional en los salarios, ya que en caso contrario, la bajada se traduce en un encarecimiento de los costes laborales, como consecuencia del número de horas que será necesario seguir trabajando (al menos las que se han reducido), por otros trabajadores de nueva contratación. Así se producirá un aumento del coste laboral que se repercutirá en buena lógica, sobre los productos ya que los empresarios no estarán dispuestos a ceder en su margen de beneficio. Este aumento de los precios, tiene un inmediato reflejo en la pérdida de competitividad que se experimentará a continuación.

Una vía que apuntan algunos interesados en el proyecto para tratar de superar este problema es la de decidida actuación del sector público en este campo, normalmente con la aportación de ayudas fiscales.

⁵ Las características de esta situación son junto a su carácter persistente, su impacto sobre las mujeres y jóvenes de ambos sexos y que en general se trata de un paro de larga duración.

También se requiere una actuación conjunta de empresarios, sindicatos y los propios trabajadores. Estos últimos no tendrán la misma reacción según se trate de trabajadores empleados o trabajadores desempleados como ya hemos señalado.

Si se produce una disminución salarial se darán nuevas cifras de consumo, y probablemente los trabajadores que comienzan a ser empleados, no podrán superar esta caída. Los nuevos niveles de demanda y de consumo tienen un rápido efecto sobre los niveles de producción y aparecerán aumentos de stocks y una ralentización de la actividad económica.

Si a ello unimos el efecto financiero que se obtendrá por la vía de la financiación extraordinaria que el Estado requiere para afrontar las ayudas necesarias, el panorama no está muy claro. Además conviene recordar que el pacto de estabilidad en la U.E. no va a permitir que se distorsionen los déficits públicos de los distintos países. Así pues, para compensar la posible aportación, habrá que aumentar los impuestos con el efecto pernicioso que sobre la demanda y producción conlleva.

La sustitución de las horas, puede parecer sobre el papel, fácil de realizar pero en la práctica no lo es. La productividad se resiente especialmente en los casos en donde se requiere una alta cualificación personal. La sustitución además de mano de obra no es una tarea sencilla, y se encuentra sujeta a planes de formación generales y específicos, y a cambios en los hábitos y en la mentalidad, especialmente fuerte en los casos de reciclaje de personal. Esto último tiene importancia cuando se pretenden evitar causas de despido en los procesos de reconversión.

No debe olvidarse otro factor que alcanza también gran relevancia como es el hecho de que para conseguir los mismos niveles de producción sea necesario ahora coordinar a muchos más empleados.

Además se produce el efecto insiders/outsideers. Los primeros lucharán para que no se alcance el mencionado reparto y no se mostrarán muy dispuestos a compartir parte del salario. Con ello, la solidaridad queda en entredicho, pero el mercado se comporta así. Las empresas por su lado, no tendrán demasiados alicientes al carecer de suficientes compensaciones. Estas, en caso de producirse supondrán solamente un alivio financiero pasajero, ya que el problema de fondo subsistirá.

Existirán aquí dos posibilidades, según que la ayuda sea de carácter fijo o bajo otra modalidad. En el primer caso además, puede no afectar igualmente a todas las empresas y de cualquier modo para el sistema económico, tampoco es algo que resulte muy atractivo ya que las empresas podrán tener la tentación de despedir a los trabajadores una vez que se haya disfrutado de la posible ayuda o bonificación. Por todo ello, la repercusión en términos económicos de la ayuda será distinta según el grado de especialización de las empresas y sus trabajadores.

Sin embargo, deben buscarse soluciones y parece que estas deben pasar más por la creación de puestos de trabajo en función del ritmo de actividad y de

la permanente búsqueda de productividad. La liberalización se traduce en productividad.

Tampoco falta quien propone despenalizar los trabajos a tiempo parcial, fomentar la movilidad geográfica, conseguir una agresiva política de comercio exterior, que suponga aumentar sensiblemente las exportaciones y frenar las importaciones, descentralizar la negociación colectiva, mejorar la fiscalidad y reducir los tipos de interés, disminuir las cotizaciones a la seguridad social, implantar menores salarios mínimos, reducir los subsidios del desempleo, rebajar los costes del despido y aumentar la obra pública entre otras. Todas las políticas y actuaciones parecen pocas en aras a conseguir el objetivo planteado.

Otro aspecto a considerar, son los sistemas de protección que a menudo constituyen objeto de estudio, ya que se les considera como uno de los factores que tiende a prolongar la situación. Los mencionados sistemas pueden clasificarse en dos grandes áreas, la de la prestación contributiva y la asistencial.

La prestación contributiva cubre las necesidades de las personas que han perdido su empleo y guardan proporción con los salarios de cotización anterior a la situación y se recogen en el cuadro n.º 2.

La prestación asistencial es un complemento de las percepciones contributivas. Cubre a todos aquellos que no tienen derecho a las mismas, y generalmente no tiene referencia a los salarios.

El sistema español, se caracteriza por haberse extendido de manera importante y fácil en el área contributiva y ser más riguroso en el área asistencial. Tras un desarrollo muy agresivo se ha suavizado acomodándose a los estándares europeos.

Todo ello, puede facilitar la política de empleo pero requerirá una planificación adecuada y la actuación coordinada de gobiernos, sindicatos y trabajadores.

Volviendo al tema que nos ocupa, en Europa ya existen experiencias en este campo. Países como Bélgica, Dinamarca y Alemania han desarrollado planes para conseguir una jornada laboral reducida respecto de otros. Tan sólo el Reino Unido se ha mantenido en unas tasas superiores al resto de países europeos. Sirvan como referencia los datos de Eurostat referentes al sector servicios que se recogen en el cuadro n.º 3.

CUADRO 2
Prestaciones por desempleo social (tiempo de cobertura)

| | Años | % sobre salario anterior | Cotización necesaria |
|-------------|------|--------------------------|----------------------|
| Francia | 3 | 57% | 4 meses |
| Alemania | 4 | 63% | 12 meses |
| Reino Unido | 4 | 38% | 50 semanas |
| Media UE | 2,7 | 55% | — |
| España | 3,5 | 70% | 12 meses |

Fuente: Comisión Europea ERSEP y Layard, Nickell y Jackman (1996).

CUADRO 3
Horas de trabajo al año (sector servicios)

| | 1982 | 1996 |
|-------------|-------|-------|
| Francia | 1.781 | 1.782 |
| Alemania | 1.803 | 1.749 |
| Dinamarca | 1.838 | 1.761 |
| Italia | 1.687 | 1.651 |
| Reino Unido | 1.900 | 1.946 |
| España | 1.850 | 1.804 |

Fuente: EPA Y OCDE

En conclusión, el problema se encuentra latente y las soluciones no aparecen con claridad. Como se ha visto, la respuesta de la reducción de jornada, tampoco parece ser muy efectiva. Se han realizado estudios tendientes a la valoración de esta política sin un resultado que demuestre la efectividad de la medida. Aspectos, tales como la mayor carga salarial incluida la seguridad social, y el ajuste y flexibilidad del mercado, pueden contribuir a que esta medida alcance los objetivos que se plantea.

Además, deberán acometerse actividades concretas que aseguren el éxito de este tipo de ejercicio. Sirva como ejemplo, un pacto de gran relevancia cual es el denominado «Acuerdo interconfederal para la estabilidad del empleo» que se alcanzó en España en abril de 1997. En el mismo se convinieron medidas concretas sobre regulación laboral en sentido general y políticas activas en el mercado del trabajo. En el primer grupo, se pretende conseguir flexibilidad tanto interna como externa y la reducción de los costes laborales. Además se desea enriquecer la negociación colectiva.

En el segundo grupo de actuaciones se inscriben la clasificación de la normativa sobre los mercados de intermediación en el empleo, la mejora de la formación y el fomento del empleo colectivo tanto para trabajadores desempleados como para los que no tienen experiencia laboral.

En estos momentos la estrategia de los sindicatos se centra en renunciar a que el Gobierno regule la medida por ley y muestran su preferencia a entenderse con los organismos empresariales o utilizar el sistema de negociación colectiva para alcanzar las metas propuestas. Sin embargo, los sindicatos no aceptarán que se reduzcan los salarios en paralelo a la disminución del tiempo de trabajo.

Dado que los diferentes países van a poder intentar soluciones particulares al problema del paro, parece que cualquier intento imaginativo será bien acogido por un marco económico que padece este problema sin soluciones efectivas por el momento.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANCHARD, O. J., y KATZ, L. (1995): *Spanish unemployment: Is there a solution?*
- EUROPEAN COMMISSION (1990): «One market, one money», *European Economy*, n.º 44, octubre.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; PAREJO GAMIR, J. A., y RODRÍGUEZ SÁIZ, L. (1997): *Política Económica*, Madrid
- INEM (1996): *El Sistema de protección por desempleo*, Subdirección General de Prestaciones, noviembre.
- JIMENO, J. F., y TOHARIA, L. (1993): «The effects of fixed term employment on wages. Theory and evidence from Spain», *Investigaciones Económicas*, vol. XVII, n.º 3.
- OCDE (1994): *The OECD jobs study*, París.
- (1995): *The OECD jobs study: Investment, productivity and employment*, París.
- (1996): *Employment outlook*, julio, París.
- (1996): «The OECD jobs strategy»: *Technology, productivity and job creation*, París.
- SÁEZ, F. (1997): «Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa», *Papeles de Economía Española*, n.º 72.
- TOHARIA, L. (1995): «La protección por desempleo en España», *Documento de Trabajo*, 9504, Madrid, Fundación Empresa Pública.