

Algunas consideraciones en torno a la elección entre políticas de empleo alternativas

por

José M. Domínguez Martínez*

SUMARIO: I. Introducción. II. Clasificación de las medidas orientadas a la reducción del desempleo. III. Medidas de creación directa de empleo Vs. medidas generales de demanda. IV. Medidas de creación directa de empleo Vs. medidas especiales de oferta. V. Medidas de creación directa de empleo Vs. programas de mantenimiento de la renta incondicionados. VI. Programas de empleo público Vs. subvenciones salariales.

I. Introducción

No obstante la enorme gravedad que presenta el problema del desempleo en los países occidentales desarrollados, no puede afirmarse que exista consenso entre los economistas sobre la necesidad de intervención pública de cara a la solución de dicho problema. La polémica sobre la idoneidad de las políticas de estabilización goza de una dilatada tradición en la literatura económica y se ha avivado en el curso de los últimos años a resultas de la irrupción en escena de la que ha venido a denominarse "revolución de las expectativas racionales", propulsada por la escuela de la "nueva macroeconomía clásica", e identificada ésta habitualmente por su conocida proposición de ineficacia de la política económica. La problemática de la elección no se agota, empero, una vez que se reconoce la necesidad de intervención de los poderes públicos con objeto de paliar el desempleo. Antes al contrario, persisten una serie de incógnitas relevantes que es preciso despejar a fin de concretar cuál es la alternativa básica elegida dentro del arsenal de instrumentos disponibles. Surge de esta manera una secuencia opcional, cada vez más desagregada, de la que nos interesa resaltar tres elecciones primarias:

* Profesor de Hacienda Pública en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga.

1. ¿Es preferible recurrir a medidas de relanzamiento general de la demanda o, por el contrario, a medidas selectivas conectadas directamente con el mercado de trabajo?

2. En caso de que se acepte la última de las opciones expuestas, ¿las medidas deben dirigirse a la expansión de la demanda de trabajo o a la reducción de la oferta de trabajo?

3. Finalmente, si se opta por la vertiente de la demanda, ¿debe concederse preferencia a la actuación dentro de la esfera del sector público o, más bien, dentro del sector privado?

Cualquier intento de ofrecer una respuesta a cada uno de estos interrogantes debe fundamentarse, obviamente, en un análisis en el que se pongan de manifiesto las ventajas e inconvenientes relativos inherentes a los grupos de medidas considerados en cada caso. Es precisamente en este contexto donde se inserta el presente trabajo, que tiene como finalidad reseñar de forma esquemática los principales elementos de discusión y análisis en torno a los cuales puede articularse una determinada opción. El eje de la exposición se ha centrado básicamente en las medidas de creación directa de empleo, que desde la década de los setenta vienen siendo un componente característico de las políticas activas del mercado de trabajo aplicadas en las economías desarrolladas. Aún cuando en nuestro análisis consideremos como excluyentes entre sí a las diferentes medidas, no estamos con ello implicando necesariamente dicho carácter, toda vez que, dentro de una estrategia amplia de empleo, algunas de ellas son susceptibles de utilización conjunta, siempre que lo permitan las restricciones presupuestarias, y de ser orientadas a objetivos específicos. La perspectiva adoptada no responde sino al deseo de mostrar las ventajas e inconvenientes diferenciales de las actuaciones contempladas.

El trabajo se ha estructurado de la siguiente forma: En primer lugar se procede a efectuar una breve delimitación de las medidas tendentes a la reducción del desempleo. En el apartado siguiente se realiza una confrontación entre las medidas generales de demanda y las medidas de creación directa de empleo para, posteriormente, hacer lo propio entre éstas y las medidas especiales de oferta. A continuación, a fin de complementar la discusión, se contrastan los programas de mantenimiento de la renta incondicionados con las medidas de creación directa de empleo y, en último lugar, dentro ya del ámbito propio de este tipo de actuaciones, se lleva a cabo un análisis comparativo de los programas de empleo público y de las subvenciones al empleo.

II. Clasificación de las medidas orientadas a la reducción del desempleo

A efectos de la clasificación de las diferentes intervenciones públicas en materia de empleo (véase cuadro número 1), es posible establecer en primer término una diferenciación entre, por un lado, las políticas macroeconómicas, que, a través de una acción sobre los flujos económicos globales, engendran un efecto indirecto sobre el empleo y, por otro lado, las políticas que actúan directamente sobre el empleo o sobre el mercado de trabajo (denominadas políticas activas del mercado de trabajo), las cuales se traducen en la adopción de medidas de carácter selectivo o microeconómico¹.

CUADRO N.º 1

CLASIFICACIÓN DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE EMPLEO

A. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS	{	- Política crediticia: créditos y avales públicos	{	{	- Consumo público	{	- Jubilación anticipada				
		- Política presupuestaria			- Gastos públicos		- Inversión pública	- Prolongación de la escolarización obligatoria			
		{			{		- Transferencias y subvenciones	- Reducción del tiempo de trabajo			
							- Ingresos públicos	- Impuestos sobre renta y sociedades	- Limitación de las horas extraordinarias		
B. ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS	{	- Políticas de rentas	{	{	- Impuestos sobre el capital	{	- Trabaja a la inmigración y estímulo del retorno de inmigrantes				
		- Políticas selectivas de demanda			- Impuestos sobre consumo		- Empleo a tiempo parcial				
		- Políticas de armonización internacional			- Impuestos sobre comercio exterior		- Programas de formación profesional				
					- Contribuciones a la seguridad social		- Programas de reciclaje y perfeccionamiento				
C. POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO	{	{	{	{	{	{	{				
								{	- Oferta	- Reducción de la oferta de trabajo y redistribución del empleo	- Programas de transición sistema educativo-empleo
									{	- Mejora de la eficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo	- Servicios públicos de empleo
										- Demanda	- Sector privado — subvenciones al empleo
D. POLÍTICA DE FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO	{	{	{	{	{	{	{				
								{	- Disminución de restricciones sobre contratación y despido	- Mantenimiento del empleo	
									{	- Reducción de salarios mínimos	- Contratación
										- Ampliación de los abonos salariales en función del grado de cualificación	- Incremento del empleo
	{	{	{	{	{	{	{				
								{	- Mayor flexibilidad salarial respecto a las condiciones del mercado de trabajo	- Anticíclicos	
									{	- Reforma de la seguridad social	- Estructurales
										- Disminución de las prestaciones por desempleo	- De último recurso

Las medidas que actúan indirectamente sobre el empleo se enmarcan fundamentalmente en el contexto de las políticas crediticia y presupuestaria, dentro del que cabe recurrir a un extenso abanico de instrumentos para la generación de empleo, tanto por la vía de los préstamos como por las de los gastos e ingresos públicos². Por otro lado, sin llegar a incorporarse al campo de las políticas activas del mercado de trabajo, se han formulado diversas propuestas relativas a la aplicación de medidas complementarias tendentes a evitar o limitar los efectos desequilibradores de una reactivación impulsada por la demanda, entre las cuales pueden destacarse las políticas de rentas, las políticas selectivas de demanda y las políticas de armonización internacional³.

Centrándonos ya en las medidas que inciden directamente sobre el mercado de trabajo, puede efectuarse la clasificación recogida más abajo, aún cuando tengamos que hacer constar la inexistencia de un criterio taxonómico unánime para las diferentes actuaciones, entre otros motivos porque raramente la puesta en práctica de una medida persigue un solo objetivo, sino más bien varios que se solapan entre sí. Sería factible, por otro lado, delimitar una categoría adicional referente a los programas destinados a colectivos de trabajadores específicos, que, no obstante, puede considerarse incluida dentro de algunas de las expuestas. Asimismo, cabría adicionar a las medidas aquí contempladas determinadas modalidades de las políticas de rentas. En contraposición, diversos autores propugnan la exclusión del ámbito de las políticas activas del mercado de trabajo de aquellas actuaciones encaminadas a redistribuir el trabajo existente en vez a aumentarlo⁴.

a) **Reducción de la oferta de trabajo y redistribución del empleo.** El objetivo que persiguen las medidas recogidas en este epígrafe no es otro que el de comprimir la oferta de trabajo disponible de una economía (la cual puede ser expresada, en términos estáticos, como el producto de la población activa por el número medio de horas trabajadas por persona empleada y por año) actuando a través de uno u otro de estos determinantes. Así, dentro de las mismas encuentran cabida tanto las medidas que suponen una reducción del tiempo de trabajo (reducción de la semana laboral, acortamiento de la jornada laboral, prolongación del período vacacional, limitación de horas extraordinarias...) como aquellas destinadas a alargar los períodos durante los cuales ciertas personas no forman parte de la población activa (jubilación anticipada de trabajadores, prolongación de la escolaridad, períodos de reciclaje...), además de las que explícitamente persiguen o propician un reparto del empleo disponible (trabajo a tiempo parcial, compartimiento de un empleo dado entre dos personas...) ⁵.

b) **Mejora de la eficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo:** Uno de los fundamentos para la mejora de la eficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo, prioritariamente mediante el perfeccionamiento de los servicios públicos de empleo, tanto en sus medios como en su estructura organizativa, es su posible contribución a la minoración del paro friccional y, consiguientemente, a una disminución del tiempo de permanencia en la situación de desempleo, así como a un mejor acoplamiento entre trabajadores y vacantes. No obstante, las medidas tendentes a mejorar y aumentar los flujos de información en el mercado de trabajo pueden provocar asimismo una ele-

vación en la tasa de rotación laboral, al facilitar simultáneamente la búsqueda de empleo y la cobertura de vacantes, con lo que su impacto inicial favorable puede quedar neutralizado⁶. En este apartado se inscriben también las ayudas y estímulos a la movilidad geográfica⁷.

c) **Programas de formación y reconversión profesionales:** Al margen de la eficacia de la que pueda estar dotado el sistema educativo de un país, las exigencias de adaptación a los cambios que se suceden en el mercado de trabajo plantean la necesidad de programas de formación permanente y de reconversión profesional⁸. Este tipo de programas puede tener efectos muy positivos en la lucha contra el paro estructural y las tensiones inflacionistas, por cuanto la mejora en el nivel de capacitación eleva la productividad de los trabajadores y puede coadyuvar a la reducción de las presiones sobre los precios derivadas de "cuellos de botella" originados por la carencia de determinadas cualificaciones profesionales. Particular interés revisten estos programas de cara a facilitar la asistencia requerida a los colectivos que se enfrentan con dificultades especiales en el mercado de trabajo.

d) **Medidas de creación directa de empleo:** El concepto de medidas de creación directa de empleo utilizado aquí abarca aquellas actuaciones de carácter selectivo que pretenden elevar los niveles de empleo sin alentar previamente la demanda de bienes y servicios, comprendiendo tanto los denominados programas de empleo en el sector público como las subvenciones al empleo o subvenciones salariales concedidas a las empresas del sector privado⁹.

Por último, como bloque bien diferenciado de los anteriores, cabe hacer alusión a un conjunto de acciones que constituyen la política de flexibilización del mercado de trabajo, objeto de un profundo debate en la actualidad. Esta política se sitúa fundamentalmente en la vertiente de la desregulación y con ella se pretende suprimir o modificar aquellas disposiciones institucionales que confieren al trabajo el carácter de factor de producción cuasifijo. La política de flexibilización se articula en torno a un dilatado elenco de medidas, que vienen a reflejar la multiplicidad de dimensiones implícitas en el concepto de flexibilidad del mercado de trabajo¹⁰:

- Disminución de las restricciones en materia de contratación y despido.
- Reducción de los salarios mínimos.
- Adecuación de los salarios a las diferencias de rentabilidad intra e intersectoriales.
- Mayor flexibilidad de los niveles salariales ante los cambios en la situación del mercado de trabajo.
- Ampliación de los abanicos salariales en función del grado de cualificación.
- Reforma de la seguridad social, con privatización parcial.
- Disminución de las prestaciones por desempleo.
- Suavización de las restricciones en materia de organización del tiempo de trabajo.

III. Medidas de creación directa de empleo Vs. medidas generales de demanda

En esta sección se reseñan las ventajas e inconvenientes que presentan las medidas de creación directa de empleo en comparación con las medidas generales de relanzamiento de la demanda, desde diferentes puntos de vista¹¹.

—**Empleo:** Concebidos como instrumentos anticíclicos, tanto los programas de empleo público como las subvenciones salariales tienen, frente a medidas generales de cuantía equivalente (disminución de los tipos del impuesto sobre la renta, disminución de los tipos de la imposición indirecta...), las ventajas, por un lado, de ejercer un impacto más rápido sobre el empleo¹² y, por otro, de ostentar una mayor capacidad de generación de empleo por unidad de gasto¹³, explicables en función de diversas circunstancias:

—Establecimiento de un vínculo directo entre las ayudas concedidas y los niveles de empleo.

—Promoción de actividades económicas con fuerte intensidad en mano de obra.

—Contratación, por regla general, de trabajadores con salarios inferiores a la media.

—Mayor propensión a consumir de los colectivos de trabajadores con bajo nivel de renta, a los cuales pueden circunscribirse las medidas de empleo selectivas.

—**Desempleo:** Dada la posibilidad de disponer como requisito para la participación en un programa de empleo público o de subvenciones salariales la acreditación de un determinado "período de espera" en la situación de desempleo, puede garantizarse la consecución de una mayor disminución en el paro registrado que la que tendría lugar vía medidas generales, toda vez que en este caso resulta imposible evitar que las oportunidades de empleo que surjan puedan ser cubiertas por personas situadas al margen de la población activa. No obstante, la puesta en marcha de programas de empleo puede por sí misma conllevar un incentivo a la inscripción en el registro de paro a fin de completar el "período de espera" que se fije como requisito de elegibilidad para la participación en los mismos.

—**Déficit público:** Desde este punto de vista, la magnitud relevante es el impacto sobre el empleo por incremento unitario en el déficit público o bien la repercusión neta para el Tesoro por puesto de trabajo creado. Teniendo en cuenta la elevada capacidad potencial de generación de empleo y la significativa proporción de gastos susceptible de ser recuperada en virtud del ahorro que puede tener lugar en concepto de prestaciones por desempleo y del aumento de los ingresos fiscales, las medidas de creación directa de empleo merecen "a priori" una alta valoración desde esta perspectiva.

—**Balanza de pagos:** La superioridad de los programas de empleo público desde el punto de vista del impacto sobre la balanza de pagos radica de nuevo en el uso de técnicas intensivas en mano de obra, lo que apunta a la existencia de reducidas fugas hacia la importación. Por lo que respecta a las subvenciones salariales, sus ventajas provienen de la mejora de la competitividad para las empresas que operan en el ámbito de la exportación.

—**Inflación:** En este terreno se han sustentado habitualmente los principales argumentos esgrimidos en favor de la utilización de las medidas de creación directa de empleo, que aparecen concebidas como una fórmula capaz de mejorar los términos de la relación paro-inflación y que potencialmente permiten lograr un aumento dado en el empleo con un menor coste inflacionario que el correspondiente a medidas generales. Dicha atenuación del "trade off" paro-inflación viene posibilitada por su carácter selectivo, que hace factible que el incremento de la demanda de trabajo se traduzca en empleo efectivo y se centre al propio tiempo en aquellos colectivos de trabajadores situados en las curvas de Phillips más elásticas y cuya ponderación en el conjunto de la inflación salarial sea reducida en términos relativos.

—**Eficiencia:** En el plano de la eficiencia económica, las medidas de creación directa de empleo son, presumiblemente, netamente inferiores a las medidas generales de política fiscal. Y ello es así tanto por lo que respecta a la vertiente de la eficiencia asignativa —particularmente en el caso de los programas de empleo público—, por no existir garantías sobre la utilidad del "output" generado (actividades marginales, formación de "stocks"...), como a la de la eficiencia productiva, al favorecer la adopción de técnicas intensivas en mano de obra, obstaculizando, en consecuencia, el progreso de la productividad, que, no obstante, puede verse acrecentada en el futuro gracias a la experiencia y a la capacitación profesionales adquiridas por los trabajadores afectados.

—**Distribución:** Finalmente, cabe hacer referencia a la clara supremacía de las medidas de creación directa de empleo en el ámbito distributivo, por cuanto pueden ser diseñadas con objeto de favorecer la demanda de trabajadores poco cualificados y con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral, de forma tal que coadyuven al logro de una más equitativa distribución del empleo y de la renta.

IV. Medidas de creación directa de empleo Vs. medidas especiales de oferta

Como característica común de las medidas especiales de oferta puede destacarse —como ya se ha apuntado— la pretensión de restringir el potencial productivo de la economía, incidiendo sobre uno o ambos factores determinantes de la oferta agregada de trabajo, esto es, hombres x horas de trabajo. De ahí que si se contemplan dentro de un enfoque anticíclico sea imprescindible garantizar su reversibilidad, ya que, en caso contrario, podrían surgir inconvenientes en un horizonte de medio y largo plazo.

A diferencia de las medidas de creación directa de empleo, que pretenden mitigar el volumen de desempleo proporcionando al mismo tiempo unos determinados bienes y/o servicios, las medidas reductoras de la oferta de trabajo no generan producción adicional alguna, consistiendo su peculiaridad —de la cual se derivan los beneficios potenciales— en la transformación (a excepción de las medidas de escolarización) de horas desempleadas en horas de ocio, mientras que los beneficios de las políticas que actúan por el lado de la

demanda se originan por la transformación de horas desempleadas en "output"¹⁴. Así, en el caso de la jubilación anticipada, y suponiendo una reposición total de los puestos de trabajo de las personas acogidas a la misma, la persona contratada (procedente de las filas del desempleo) pierde tanto ocio como el que gana la persona jubilada, cabiendo imputar aquí una ganancia neta en la medida en que el ocio de la situación de desempleo sea menos valorado que el que pasa a disfrutar la persona jubilada. Sin embargo, parece razonable suponer que la misma reducción en el desempleo obtenida vía demanda puede reportar una ganancia neta superior, siempre que el producto generado tenga una clara utilidad. Además, debe tenerse en cuenta que toda medida que suponga una redistribución del empleo puede resultar ineficiente siempre que los individuos que se ven restringidos en su oferta de trabajo prefieran mantenerla en su nivel normal. Concretamente, en relación con el empleo a tiempo parcial ha existido un debate en torno a si las personas adscritas a esta modalidad de empleo lo están voluntaria o, por el contrario, involuntariamente al no haber disponibles ocupaciones a tiempo completo, sufriendo así un "subempleo visible"¹⁵.

En el caso de la jubilación anticipada, para que la medida goce de eficacia, resulta indispensable asegurar que se lleve a cabo una reposición plena de los puestos de trabajo que dejan vacantes los jubilados, con trabajadores inscritos en el registro de desempleo, toda vez que las empresas pueden verse incentivadas a no efectuar la sustitución hasta que se produzca una recuperación de la actividad económica, pudiendo preferir, alternativamente, realizar un ajuste vía horas de trabajo.

Por lo que concierne a los aspectos inflacionarios, punto crucial en la polémica sobre la reducción del tiempo de trabajo, se ha reiterado la necesidad de que la redistribución del empleo discurra paralelamente con una cierta redistribución de los ingresos, a fin de evitar el impacto inflacionario que se derivaría de una remuneración constante o creciente en presencia de una contracción del número de horas trabajadas. Se plantea, en suma, la disyuntiva entre disfrutar de más tiempo de ocio o de salarios más elevados, opción ésta que se manifiesta no fácil de influenciar a tenor de la experiencia reciente¹⁶. Llama la atención, por otro lado, cómo las encuestas más recientes ponen de manifiesto un deseo por parte de los trabajadores europeos de disfrutar de menos tiempo libre, al contrario de lo que se detectaba hace tan sólo unos años, cuando la mayoría de los trabajadores expresaba su voluntad de sacrificar algún aumento salarial en favor de un mayor tiempo libre. Si bien la duración anual del trabajo ha disminuido notoriamente en los países de la OCDE en el curso de las dos últimas décadas, desde mediados de los setenta se observa, paradójicamente, un movimiento general de ralentización en su ritmo tendencial¹⁷.

V. Medidas de creación directa de empleo Vs. programas de mantenimiento de la renta incondicionados

Como es bien sabido, el deseo de encontrar una estrategia de lucha contra la pobreza que no deteriore los incentivos laborales de los pobres ha llevado a cuestionar la conveniencia de la concesión de ayudas directas incondicionadas, que pueden propiciar que algunos individuos elijan la dependencia de la asistencia pública, eludiendo así la actividad laboral. Como alternativa a tales ayudas directas se ha propugnado instrumentar la política asistencial mediante el recurso a medidas que lleven aparejadas un requerimiento de tipo laboral, como, por ejemplo, los programas de empleo público y las subvenciones al empleo.

Diversos argumentos —no exentos, empero, de réplica— pueden aportarse en apoyo de los programas de empleo frente a los programas de mantenimiento de la renta incondicionados:

—El primero de ellos resalta el requisito de participación en una actividad productiva que se impone a los beneficiarios de los programas de empleo, en línea con las posibles preferencias de la sociedad en el sentido de otorgar asistencia a los individuos aptos para el trabajo mediante una oportunidad de empleo, en lugar de proporcionar un mero sostenimiento de los ingresos.

—La provisión de empleo —público o privado— puede ser considerada como una forma peculiar de redistribución en especie, toda vez que restringe la gama de opciones de los beneficiarios y, particularmente, evita la posibilidad de utilización de la renta transferida en la adquisición de ocio. Incluso las personas afectadas pueden llegar a preferir la vía del empleo a la de la ayuda incondicionada si de tal forma se mejora la actitud de la sociedad hacia ellas y/o si la actividad laboral les confiere una mayor autoestima.

—También como aspecto positivo ligado a la creación de empleo hay que computar la producción neta generada por los trabajadores, así como otros beneficios de carácter secundario. Tales ventajas deben confrontarse con el mayor gasto requerido por los programas de empleo, especialmente en el ámbito del sector público. Por tal motivo, si el producto resultante está dotado de una dudosa utilidad, el menor coste de la ayuda directa puede convertir a ésta en la alternativa más favorable. A pesar de ello, el deseo de los contribuyentes de instrumentar la política redistributiva vía empleo puede inducirles a estar dispuestos a pagar alguna "prima" en favor de dicha opción. Asimismo, si la actividad productiva reúne los requisitos adecuados, la política de creación directa de empleo permite a los individuos acumular cierta experiencia laboral.

Por otra parte, en relación con la cuestión de los desincentivos laborales, puede objetarse que no siempre implican una reducción significativa en el empleo efectivo, dadas las enormes dificultades para acceder a un puesto de trabajo con que se enfrentan los miembros de ciertos colectivos desaventajados. De otro lado, cuando se comparan diversos dispositivos orientados a la función de garantía de los recursos no puede desatenderse, obviamente, un aspecto clave cual es la efectividad relativa de cada programa para alcanzar

un objetivo dado de atenuación de la pobreza. En esta línea, se ha cuestionado la capacidad de los programas de empleo para abarcar el "universo de necesidad" al que se trata de hacer frente, objetivo éste más fácilmente realizable por mediación de algún programa de asistencia directa. En suma, si se desea preservar los efectos positivos que en el área distributiva se derivan de la aplicación de este tipo de programas, la estrategia que se perfila como más adecuada es la de reorientar el sistema de asistencia pública buscando su integración con las necesidades del mercado de trabajo, diferenciando a los individuos sobre la base de su empleabilidad. Así, concediendo una asistencia mínima incondicionada a aquellas personas que por diversas circunstancias no estén facultadas para desarrollar una actividad laboral, el énfasis podría hacerse recaer en una serie de medidas que permitan mejorar ostensiblemente las perspectivas de empleo e ingresos de los trabajadores desaventajados¹⁸.

El debate en torno a la conveniencia de arbitrar medidas de empleo frente a programas de garantía de recursos incondicionados suscita hoy una discusión particularmente intensa en relación con la provisión del subsidio de desempleo, en un contexto en el que, a raíz de los profundos cambios que en el curso de las últimas décadas vienen aconteciendo en el seno del mercado de trabajo, ha vuelto a situarse en el centro del debate el papel de los sistemas de protección del desempleo. Tres tipos de cuestiones primordiales se plantean al respecto¹⁹:

—¿Implican las nuevas condiciones del mercado de trabajo la necesidad de adoptar nuevas políticas en relación con el subsidio de desempleo?

—¿Resulta la financiación de la búsqueda de empleo tan eficiente en una situación de paro estructural como lo es en las de paro cíclico y friccional?

—Se encuentran los sistemas de subsidio de desempleo adaptados adecuadamente a las cambiantes necesidades de las personas desocupadas?

De estos tres interrogantes, el segundo de ellos cobra especial interés en el marco de nuestro análisis. En tal sentido, últimamente viene cuestionándose que los actuales sistemas de seguro de desempleo estén diseñados para atender las necesidades que se derivan de las transformaciones acaecidas en el mercado laboral. Se argumenta que cuando el paro era relativamente reducido y fundamentalmente de carácter cíclico, la provisión de fondos y, de esa forma, de tiempo para buscar otro empleo contribuía a propiciar un mejor acoplamiento entre trabajadores y vacantes. Ahora bien, en una situación caracterizada por un elevado nivel de desempleo, y con un sustancial componente de carácter estructural, la complementariedad de las funciones de mantenimiento de la renta y de mejora de la eficiencia del mercado de trabajo no aparece ya de forma tan evidente, generándose un desequilibrio entre ambas, pues la concesión de prestaciones no sólo se manifiesta incapaz de posibilitar la consecución de empleo, sino que incluso puede actuar como freno del proceso de reajuste sectorial. De ahí que se preconice una reconsideración de los sistemas de seguro de paro en términos de su función básica, diseño, colectivos beneficiarios, y nivel y duración de los beneficios²⁰.

En íntima conexión con dicho proceso de replanteamiento, en los últimos años vienen formulándose propuestas tendentes a destinar los recursos dedicados al subsidio de desempleo a otros usos alternativos (formación profesio-

nal, movilidad geográfica, programas de empleo en el sector público, subvenciones salariales, incentivos para la creación de empresas propias, jubilación anticipada, etc.). La idea que subyace a estas propuestas no es otra que la de ofrecer mantenimiento de la renta para actividades relacionadas con el empleo en vez de con la búsqueda de empleo. El argumento esgrimido es que si bien para personas afectadas por un desempleo de corta duración un sistema de garantía de recursos combinado con una red eficiente de información sobre el mercado laboral puede considerarse como la forma más productiva de asistencia, no ocurre lo mismo para muchos individuos en paro que difícilmente pueden llegar a lograr un puesto de trabajo a pesar de una búsqueda intensiva, precisando adaptarse a los nuevos requerimientos de la demanda o bien que ésta sea inclinada a su favor.

La elección entre las dos opciones expuestas —política pasiva vs. política activa— no está, desde luego, exenta de dificultades, puesto que en la misma confluyen factores de muy diversa índole que crean condiciones altamente proclives a la polémica e impiden en buena medida alcanzar conclusiones totalmente objetivas e inapelables, ante la imposibilidad de eludir la persistente presencia en el tema que nos ocupa de juicios de valor de uno u otro signo. En este sentido, un elemento clave viene representado por la visión que mantenga la sociedad sobre la responsabilidad colectiva respecto de los desempleados y sobre la forma de asistencia que se estime apropiada. Si el debate sobre cuestiones ideológicas no se presta a la formulación de proposiciones definitivas, tampoco puede afirmarse, sin embargo, que el panorama esté plenamente clarificado por lo que se refiere a los aspectos económicos, dado que las opiniones sobre la idoneidad de la instrumentación de medidas de política laboral activa se ven enormemente refrenadas ante el escaso conocimiento que se posee en torno a la relación coste-eficacia de las mismas.

Por último, parece conveniente señalar que, a pesar de la idea ampliamente extendida de que la provisión de prestaciones por desempleo conduce a un aumento tanto del nivel como de la duración del desempleo registrado, la evidencia empírica disponible no permite, en términos generales, catalogar al paro inducido por tales prestaciones como un determinante básico de la progresión tendencial a medio plazo del número de parados ni atribuirle una gran responsabilidad en los espectaculares incrementos observados en el mismo a lo largo de la última década²¹.

VI. Programas de empleo público Vs. subvenciones salariales

En este último apartado pretendemos poner de relieve muy sucintamente las principales cuestiones sobre las que puede articularse la elección entre los programas de empleo público y las subvenciones salariales como palancas en las que basar la actuación pública contra el desempleo. La exposición puede desarrollarse atendiendo a diversas facetas:

—**Eficiencia:** Es en el ámbito de la eficiencia económica donde en principio resulta más clara la superioridad de las subvenciones al empleo frente a los programas de empleo público, manifestándose la misma en una doble ver-

tiente. Por un lado, en el hecho de que la producción de bienes y servicios que va ligada a la creación de empleo se genera en el sector de mercado, lo cual permite que prevalezcan los "tests" habituales de demanda de los consumidores, asegurándose así de un modo más consistente el cumplimiento del requisito de la eficiencia asignativa, concerniente a la utilidad de la producción para la sociedad. Por otro lado, en la utilización, de cara a la generación del "output" en cuestión, de una dotación de factores presumiblemente más eficiente que el sector público.

No obstante los anteriores argumentos, admitidos con generalidad, cabe efectuar algunas matizaciones. De una parte, hay que tener en cuenta que las subvenciones salariales no siempre hacen viable el cumplimiento del requisito de eficiencia asignativa, pues, como ocurre en el caso de las subvenciones para el mantenimiento del empleo, además de presentar el riesgo de favorecer a las empresas menos eficientes, pueden ayudar al sostenimiento artificial de productos en regresión. De otra parte, las subvenciones salariales, al abaratar el precio del factor trabajo, propician la utilización de técnicas menos intensivas en capital, dando lugar, consiguientemente, a unos ritmos más lentos en el crecimiento de la productividad de los que se hubiesen obtenido en ausencia de la intervención pública, y a una prolongación de la vida de los equipos instalados. Asimismo, en la medida en que las subvenciones se centren, para su aplicación, en el número de trabajadores y no en el de horas efectivamente trabajadas, pueden introducir cierto sesgo en favor de la infrutilización de la fuerza de trabajo a disposición de las empresas. Finalmente, hay que señalar que, pese a las deficiencias de que adolecen los programas de empleo público en el terreno de la eficiencia, éstos pueden desempeñar un importante papel de cara a la realización de algunas actividades de interés social que escapen a los canales ordinarios del mercado y del sector público. Estos programas pueden asimismo ser objeto de un diseño más flexible de su estructura y contenido a fin de adaptarse a las necesidades específicas de los diversos colectivos que se pretenda apoyar.

—**Estabilización:** En contraposición a lo apuntado en relación con la eficiencia, hay que convenir en la supremacía de los programas de empleo público frente a las subvenciones salariales como instrumentos anticíclicos, toda vez que hacen factible la cobertura de un determinado número de empleos con mayor celeridad y garantía, dado que no dependen de la reacción positiva de los empresarios a las medidas de incentivación.

—**Capacidad de generación de empleo por unidad de gasto:** Debido a los radicalmente diferentes porcentajes de subvenciones de los salarios que habitualmente prevalecen en uno y otro caso—e incluso haciendo abstracción de los costes extrasalariales (compra de materiales, cargas sociales, servicios de administración...), que dan lugar a que los programas de empleo público hayan de incurrir en un mayor volumen de gastos—se ha señalado que una de las principales ventajas de las subvenciones al empleo consiste en que permiten lograr un determinado incremento en la ocupación con un coste total inferior al que sería requerido por un programa de empleo público o, lo que es lo mismo, una expansión del empleo a partir de un idéntico montante de gasto público. Mientras que el coste total de un programa de subvenciones va a de-

pender de la magnitud de la elasticidad de la demanda de trabajo respecto al salario, en el caso de los programas de empleo público, el Estado debe cubrir la totalidad de las remuneraciones de los trabajadores contratados.

Sin embargo, a la hora de efectuar comparaciones sobre la eficacia relativa de las diferentes medidas de empleo, es preciso huir de la tentación de limitarse a la consideración de magnitudes nominales, sin prestar atención a la generación de puestos de trabajo en términos netos. Así, como requisito previo para cualquier confrontación de la relación coste-eficacia es imprescindible determinar el incremento neto del empleo promovido por cada programa, definido como la diferencia entre el número de empleos subvencionados total o parcialmente (más las repercusiones positivas que puedan ser estimadas) y las minoraciones imputables a una serie de efectos que actúan por diferentes vías, tanto en el caso de los programas de empleo público como en el de las subvenciones salariales. El efecto que más negativamente incide en la actuación de los programas de empleo público es el denominado efecto de sustitución fiscal, que se verifica cuando los fondos asignados a los entes públicos locales para la creación directa de empleo se destinan a la contratación de trabajadores que de antemano estaba prevista llevar a cabo, cuando tales fondos se utilizan para fines distintos al empleo, o cuando la cobertura de puestos de trabajo va ligada al despido de trabajadores. A su vez, el impacto de las subvenciones salariales se ve mermado en la práctica a raíz de la incidencia, principalmente, del efecto desplazamiento en sus diferentes manifestaciones, del efecto sustitución entre categorías de trabajo y del efecto "beneficio inesperado", correspondiente este último a la subvención de puestos de trabajo que hubiesen sido creados o mantenidos en cualquier caso. Sin una estimación de la magnitud de estos efectos resulta sumamente arriesgado emitir juicios sobre la mayor o menor capacidad de generación de empleo de distintas actuaciones.

—**Transición hacia un empleo no subvencionado:** Habitualmente se considera que si la actividad laboral tiene lugar en el sector privado, el proceso de transición hacia un empleo no subvencionado puede ser menos traumático, sobre la base de que el marco laboral de la empresa privada puede proporcionar a los trabajadores una experiencia profesional más valiosa de cara al futuro que la que obtendrían en el marco de un programa de empleo público (combinación más eficiente de factores, obtención de cualificaciones acordes con las exigencias del mercado...).

—**Modificación de la incidencia del desempleo:** Gracias a su naturaleza selectiva, tanto los programas de empleo público como las subvenciones salariales pueden ser diseñados a fin de ofrecer oportunidades de empleo siquiera transitorias a aquellos colectivos de trabajadores que se enfrentan con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Ahora bien, dado que las empresas se muestran en ocasiones reacias a la contratación de algunos individuos aunque se concedan ayudas sustanciales, el objetivo de lograr una atenuación de las disparidades que se observan en el mercado de trabajo puede ser, de entrada, más asequible para los programas de empleo público, pero ello a su vez puede redundar en la aparición de un "efecto estigma" que actúe como traba adicional para el empleo de las personas afectadas. De otro lado,

los programas de empleo público conllevan la ventaja de que su potencial de creación de empleo no se ve afectado por la escala de los mismos en presencia de paro provocado por un salario fijado institucionalmente, por lo que, si resulta difícil identificar a los individuos afectados por esta modalidad de desempleo, un programa de empleo público se muestra superior a un programa de subvenciones selectivas²².

—**Aceptación social de los programas:** En principio, las subvenciones salariales pueden desencadenar una menor reacción por parte del sector privado que la realización de actividades en el ámbito del sector público. Ahora bien, determinadas subvenciones pueden crear problemas entre las empresas privadas, en función de su aptitud para acogerse o no a las mismas. Así, las empresas que por sus características estén en condiciones de acceder a los beneficios estipulados competirán en el mercado en una posición ventajosa respecto a otras empresas no subvencionadas. Por otra parte, la resistencia a los programas de empleo público puede ser inferior a la que se opongan a las subvenciones salariales cuando éstas se dirijan a ciertos grupos de trabajadores y provoquen el temor de otros a ser sustituidos o a encontrar mayores dificultades de acceso al mercado laboral a tenor de su mayor coste relativo para las empresas.

En definitiva, tanto los programas de empleo público como las subvenciones salariales exhiben un conjunto de ventajas e inconvenientes que hacen cuando menos difícil pronunciarse inequívocamente en favor de una u otra opción, si no se dispone de evaluaciones completas y rigurosas de experiencias concretas. No debe pasar desapercibido, en cualquier caso, el fuerte componente ideológico que a menudo impregna los pronunciamientos en un sentido u otro. La elección de una de las dos alternativas se encuentra, por otro lado, supeditada a la consideración de una serie de circunstancias tales como los objetivos perseguidos, las categorías concretas de programas que se pongan en marcha, el diseño de los mismos, el marco institucional en el que hayan de desarrollarse, las características de los colectivos asistidos, la situación que prevalece en el mercado de trabajo, etc.

NOTAS

1. Vid. al respecto J. Freyssinet, "Política de empleo y sus condicionantes. Productividad y creación de empleo", en Ministerio de Economía, "Seminario sobre productividad y política de empleo, Madrid, Noviembre 1979", Madrid, 1980, págs. 365-373.
2. Un examen sobre la utilización de estos instrumentos puede verse en: F. Forte, "Fiscal and credit policies to promote the full employment of labour in a world of imperfections", en OIT, "Fiscal measures for employment promotion in developing countries", Ginebra, 1973, págs. 53-81; OCDE, "Una stratégie à moyen terme pour les politiques de l'emploi et de la main d'oeuvre", París, 1978, págs. 64-70; R. Calle Saiz, "Política fiscal y empleo", Instituto de Estudios Sociales, Madrid, 1981.

3. En relación con las mismas puede verse: E. Fuentes Quintana, "La política presupuestaria del sector público y la estabilidad económica a corto plazo: situación actual", *Hacienda Pública Española*, núm. 57, 1979, págs. 17-35; H.C. Wallich y S. Weintraub, "A tax-based incomes policy", *Journal of Economic Issues*, vol. 5, núm. 2, 1971, págs. 1-19; OCDE, "Pour le plein emploi et la stabilité des prix", París, 1977; J. Tinbergen, "Proposition d'action mondiale concertée en faveur de l'emploi", *Revue Economique*, vol. 32, núm. 3, 1981, págs. 437-447.
4. Sobre este tema puede verse H.L. Wilensky, "Nothing fails like success: the evaluation-research industry and labor market policy", *Industrial Relations*, vol. 24, núm. 1, 1985, págs. 1-19. Un detallado catálogo de políticas selectivas aparece recogido en OCDE, "Les politiques de l'emploi, les revenus et la croissance à moyen terme", París, 1978, págs. 20-22.
5. En relación con estas medidas puede verse: S. García Atance, "Posibles efectos de una reducción de la jornada laboral sobre el empleo", *Papeles de Economía Española*, núm. 8, 1981, págs. 239-254; W. Siddré y E. de Regt, "The macroeconomics of worksharing: a simple simulation approach", en R.H. Haveman (ed.), "Public finance and public employment", Wayne State University Press, Detroit, 1982, págs. 327-340; J.R. Lorente, "La política de jubilaciones anticipadas", *Papeles de Economía Española*, núm. 8, 1981, págs. 246-254; J.P. Jallade (dir.), "L'Europe à temps partiel", *Economica*, París, 1982.
6. Vid. J. Segura, "El grado de sustituibilidad entre inflación y paro", en J. Segura (ed.), "Inflación, paro y mercado de trabajo", Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1974, págs. 9-42.
7. Sobre estos aspectos puede verse: S. Ricca, "Los servicios de empleo. Su naturaleza, mandato, funciones y administración", OIT, Ginebra, 1983; Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, "Jornadas europeas sobre servicios públicos de empleo y política de empleo, Madrid 12-16 diciembre 1983", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1984; OCDE, "L'indemnisation des chômeurs et les mesures favorisant leur emploi", París, 1979, págs. 69-71.
8. Al respecto pueden verse los diversos trabajos recogidos en el capítulo V de Ministerio de Economía, "Seminario franco-español sobre problemas actuales de la economía del empleo, Madrid, noviembre 1978", Madrid, 1979. También OCDE, "L'indemnisation des chômeurs...", op. cit., págs. 61-69 y F.E. Bloch (ed.), "Evaluating manpower training programs", JAI Press, Greenwich, Connecticut, 1979.
9. Sobre el tema puede verse J.M. Domínguez Martínez, "Medidas de creación directa de empleo: una visión de conjunto", *Temas Laborales*, núm. 4, 1985, págs. 26-43.
10. Vid. M. Dewatripont, "Quels types d'emplois attendre des politiques de «flexibilité»", *Cahiers économiques de Bruxelles*, núms. 110/111, 1986, págs. 203-229.
11. Los argumentos expuestos se basan en el análisis efectuado en J.M. Domínguez Martínez, "Análisis económico de las medidas de creación directa de empleo: especial referencia al caso español", Tesis Doctoral, Universidad de Málaga, 1985.
12. El desfase temporal que requieren las disminuciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas para afectar al empleo varía según los países y puede situarse, según las estimaciones, entre nueve meses y dos años. Vid. OCDE, "Le défi du chômage. Rapport aux Ministres du Travail", París, 1982, pág. 101. Para un análisis de los desfases de los ciclos del mercado de trabajo respecto a los de la producción puede verse *OECD Employment Outlook*, septiembre 1984, págs. 23-26.

13. Sobre la base de la experiencia norteamericana de los años setenta, se ha señalado que el coste de la creación de un empleo ascendía a unos 35.000 dólares vía reducción de tipos impositivos, mientras que para el empleo público se situaba entre 8.000 y 9.000. Vid. R. Marshall, "Selective employment programs and economic policy", *Journal of Economic Issues*, vol. 18, núm. 1, 1984, págs. 117-142.
14. Vid. R. Layard, "The costs and benefits of selective employment policies: the British case", *British Journal of Industrial Relations*, vol. 17, núm. 2, 1979, págs. 187-204.
15. Según la OCDE, la mayor parte de los individuos no se encuentra en esta última situación. Ahora bien, la propia OCDE indica que en los últimos diez años la proporción del trabajo a tiempo parcial involuntario ha tendido a progresar. Vid., respectivamente, *OECD Employment Outlook*, septiembre 1985, pág. 27 y *OECD Employment Outlook*, septiembre 1983, pág. 53.
16. Vid. *OECD Employment Outlook*, septiembre 1984, pág. 7.
17. Vid. *OECD Employment Outlook*, septiembre 1983, págs. 33-43.
18. Vid. S. Danziger, R. Haveman y R. Plotnick, "Retrenchment or reorientation: options for income support policy", *Public Policy*, vol. 28, núm. 4, 1980, págs. 473-490.
19. Vid. P. Roberti, "Major policy issues in unemployment compensation", en OCDE, "High unemployment. A challenge for income support policies", París, 1984, págs. 78-90.
20. Vid. W.R. Dymond, "Introduction", *Ibid.*, pág. 13.
21. Vid.: P. Saunders y F. Klau, "Le rôle du secteur public", *Revue économique de l'OCDE*, núm. 4, 1985, pág. 161; OCDE, "Le défi du chômage", op. cit., pág. 67.
22. Vid. G.E. Johnson, "Allocative and distributional effects", en R.H. Haveman y J.L. Palmer (eds.), "Jobs for the disadvantaged workers: the economics of employment subsidies", The Brookings Institution, Washington, 1982, págs. 70-73.

El proceso de negociación en las organizaciones

por

Lourdes Munduate Jaca*

SUMARIO: I. Introducción. II. El proceso de negociación. 1. Características de la negociación. 2. Naturaleza de las estrategias de negociación. 3. Dimensiones tácticas de la negociación. 3.1. La relación del poder. 3.2. Opciones tácticas en la negociación. 3.2.1. Tácticas concesivas. 3.2.2. Tácticas punitivas. 3.3. Elección de las tácticas. 3.4. La interacción social en la acción táctica. 4. Resultados de la negociación. III. Conclusiones. IV. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

Cuando dos o más partes en la organización toman decisiones conjuntamente y no tienen las mismas preferencias, surge la negociación. Puede que las partes no se sienten en una mesa de negociaciones, ni que actúen como si estuviesen compitiendo, ni traten de la huelga o el cierre patronal, pero evidentemente la negociación está presente en la mayoría de las actividades organizacionales. De hecho, cada vez que una persona o un grupo trata de influir sobre el otro se da, implícita o explícitamente, un proceso de negociación. Este proceso permanece implícito si ambas partes están de acuerdo pero se vuelve explícito cuando surge un desacuerdo.

La mayoría de las investigaciones sobre el tema de la negociación, se centran en situaciones en las que existe un proceso de negociación claro, explícito y mutuamente reconocido como las relaciones entre los trabajadores y la dirección o las relaciones comerciales, por ejemplo. No obstante y como señala Pruitt (1981), se da actualmente un fenómeno mucho más amplio que se encuentra a todos los niveles de la sociedad, como un modo de relación permanente entre los individuos. Las naciones negocian, como lo hacen los gobiernos, los empresarios y los sindicatos; los maridos negocian con sus espo-

* Profesora Titular de Psicología social. Universidad de Sevilla.