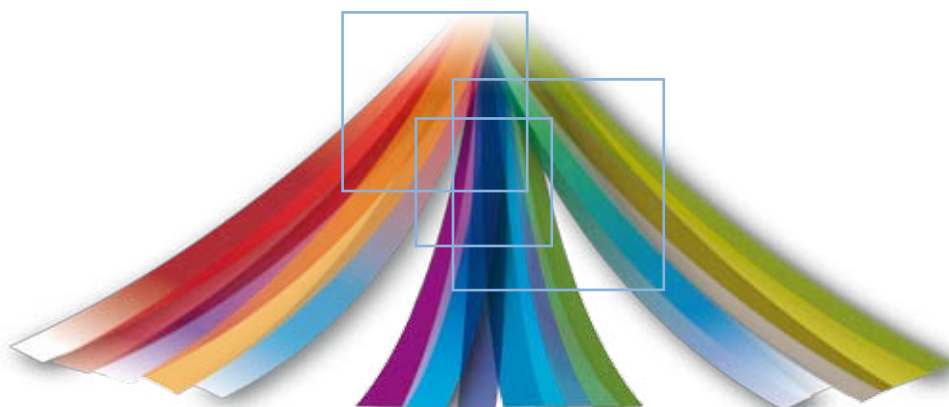


RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización
Internacional
del Trabajo



ESTRATEGIAS PARA LIMITAR O EVITAR PÉRDIDAS DE EMPLEO EN LAS EMPRESAS

1. Resumen ejecutivo

La crisis ha afectado a empresas de todos los tamaños y en variados sectores y tipos de organizaciones, aunque algunos indicios apuntan a que las cooperativas y las empresas propiedad de los empleados han demostrado una cierta resistencia y, por tanto, han estado en una buena posición para limitar o evitar las pérdidas de empleo. De ahí que parezca ventajoso adoptar políticas para fomentar específicamente este tipo de empresas.¹

Aproximadamente tres cuartas partes de las políticas aplicadas en respuesta a la crisis ha implicado la adopción de medidas de concesión de créditos y de ventajas fiscales a las empresas (fundamentalmente, PYME), a menudo en el marco de programas de apoyo más amplios. El objetivo de estas medidas ha sido el apoyo a escala individual, para ayudar a las empresas a capear la crisis y, por extensión, a evitar despidos.

Esta reseña se centra en las medidas directas de protección del empleo y las agrupa en dos categorías: en primer lugar, los reajustes del tiempo de trabajo y en segundo lugar, los reajustes salariales y las subvenciones al empleo.²

En todos los casos, un diálogo social eficaz, incluida la negociación colectiva a escala de empresa, sectorial y nacional, resulta esencial para el diseño y la aplicación de políticas adecuadas para limitar o evitar las pérdidas de empleo y para una política macroeconómica sólida y estable y una buena gestión de la economía.³

¹ International Cooperative Alliance (www.ica.coop/outofpoverty) y Employee Ownership Association (www.employeeownership.co.uk)

² Hay otros factores también importantes para evitar o limitar las pérdidas de empleo, como la inversión en la mejora de las cualificaciones de los trabajadores para mejorar su empleabilidad y la seguridad en el empleo, pero estos problemas se abordan en otras reseñas de esta serie.

³ OIT: Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: a review of experience: an ILO report to the G20 Labour and Employment Ministers' Meeting, Washington DC, 20-21 de abril de 2010. Véase también Buckley y cols (2009) para una lista completa de las condiciones para conseguir un entorno propicio a la sostenibilidad de las empresas, convenidas por consenso tripartito en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2007.

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.



2. Descripción de los problemas en materia de políticas

Las grandes empresas acaparan los titulares de la prensa cuando anuncian despidos o fuertes descensos de las ventas y los ingresos, pero la mayoría de las organizaciones económicas son microempresas o pequeñas y medianas empresas que, aunque menos visibles, también han de hacer frente a una demanda débil, unas duras condiciones crediticias y una reducción de los pedidos y que, por consiguiente, luchan por evitar pérdidas de empleo.

La prestación de apoyo a las empresas en épocas de crisis no es muy distinta de la que se da en otras épocas. Mientras que las buenas prácticas no varían significativamente en función de la situación de la economía, en las épocas de recesión sí que lo hacen algunas de las políticas adoptadas, que se hacen más urgentes y han de abordar necesidades invariablemente más amplias. Con esto no se niegan las ventajas de los programas de apoyo integrados que combinan ayudas financieras y no financieras a las empresas. Tampoco una crisis cambia la necesidad de un entorno propicio para las empresas, con unas leyes y normas que faciliten su creación y crecimiento, que promuevan el trabajo decente y que protejan el medio ambiente natural.

La pérdida de empleo afecta a algo más que la fuente de ingresos; puede dar lugar a una pérdida de identidad, de autoestima y de dignidad. Largos períodos de desempleo pueden producir también una erosión tanto de las cualificaciones técnicas como de los hábitos de trabajo generales, con la consiguiente dificultad para volver al mercado laboral. Por tanto, evitar o limitar las pérdidas de empleo es

muy importante no sólo como medida a corto plazo, sino también para reforzar un dinamismo a más largo plazo de la economía.

Las políticas de evitación o limitación de las pérdidas de empleo comprenden elementos tanto internos como externos a las empresas. Los factores internos conciernen a la introducción de cambios en la forma de organizar y retribuir el trabajo, de acceder a los mercados y de gestionar la producción. Los factores externos conciernen a las leyes, reglamentos, acuerdos y políticas que se aplican para ayudar a los trabajadores y empleadores a responder mejor a los efectos de la crisis. Entre ellas se incluyen las políticas dirigidas a promover el diálogo social y a conseguir unas instituciones del mercado de trabajo eficaces y eficientes, como los servicios públicos y privados de empleo, que desempeñan una importante función en la gestión y el intercambio de información sobre el mercado de trabajo, incluidos los programas de formación.

Una crisis económica también puede brindar una oportunidad para fomentar determinados tipos de empresas, como las cooperativas y las empresas propiedad de los trabajadores o las pertenecientes a sectores nuevos y emergentes, como el de conservación de la energía o el de energías renovables. Eso implica la concesión de incentivos a la formación y a la mejora de las cualificaciones en estos ámbitos y el ofrecimiento de estímulos a la inversión, incluida la ampliación de las obras públicas a campos como el transporte público y la salud pública



3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

Los reajustes del tiempo de trabajo,⁴ como la reducción de las horas, constituyen una importante herramienta para limitar o evitar las pérdidas de empleo y ayudar a las empresas a mantener la plantilla hasta que se recupere la demanda. En particular, la repartición del trabajo implica una reducción del tiempo de trabajo para repartir un menor volumen de trabajo entre el mismo número o un número similar de trabajadores a fin de evitar despidos o, alternativamente, crear empleo. Esta reducción puede adoptar distintas formas, siendo la más habitual la reducción de la jornada semanal (por ejemplo, semana de tres o cuatro días laborables, en lugar de los cinco días acostumbrados), pero también la reducción de la jornada diaria o incluso el cierre temporal de plantas durante semanas o meses. Todos estos reajustes pueden vincularse a la concesión de permisos remunerado o no remunerados, a una ampliación de los períodos de descanso o a otras modalidades de interrupción de la carrera profesional o del tiempo de trabajo.

Los programas de repartición del trabajo dirigidos al mantenimiento del empleo no sólo ayudan a evitar despidos colectivos, sino que también permiten a las empresas retener las plantillas, minimizando así los costes de despido y contratación o readmisión, preservando el funcionamiento de las instalaciones y elevando el estado de ánimo del personal en épocas económicamente difíciles. Si se complementan con una formación específica para los trabajadores afectados, pueden suponer además ventajas a más largo plazo tanto para los trabajadores como para las empresas.

Las políticas de repartición del trabajo adecuadamente diseñadas y aplicadas constituyen una solución en la que salen ganando todos: permiten a los trabajadores mantener sus puestos de trabajo y prepararse para el futuro, ayudan a las empresas a sobrevivir a las crisis y a colocarse en buena posición para prosperar cuando vuelva el crecimiento, y reducen al mínimo los costes de la Administración y de la sociedad en concepto de pagos de transferencias sociales y, en última instancia, de exclusión social.

Muchos programas de repartición del trabajo existentes en los países desarrollados se han modificado y ampliado durante la crisis, como el de *Kurzarbeit* en Alemania y el de *chômage partiel* en Francia. En este último por ejemplo, el límite superior de horas no trabajadas permitidas se ha aumentado de 600 a 800 al año y hasta 1.000 en las empresas de sectores especialmente vulnerables, como el textil, el de confección y el de automoción.

Es más probable que los regímenes de repartición del trabajo generen situaciones en las que salgan ganando todos cuando los gobiernos asuman un papel activo en su promoción, los programas se negocien y apliquen a través del diálogo social y la negociación colectiva, se concedan complementos salariales (por ejemplo, prestaciones de desempleo parcial) para compensar parcialmente a los trabajadores cuyos ingresos se vean reducidos, las medidas tengan carácter incluyente, aplicándose tanto a los trabajadores regulares como a los atípicos, y los directivos hagan los cambios necesarios en el entorno de trabajo, rediseñando por ejemplo los procesos de trabajo o apoyando la formación. Es importante también que estos regímenes se centren en empresas que se enfrenten a caídas temporales de la demanda. El enfoque probablemente más eficaz es el consistente en fijar plazos para las subvenciones a esta modalidad de trabajo, a fin de no bloquear los reajustes estructurales que sean inevitables.

Las medidas de repartición del trabajo no deben limitarse a aplazar despidos que sean inevitables en el futuro, ni producir el efecto de sostener empresas económicamente inviables, interfiriendo de modo ineficiente los procesos normales de creación y desaparición de estas organizaciones.

En todo caso, hay pruebas claras, procedentes de épocas de recesión anteriores, de que la repartición del trabajo puede evitar despidos. Hay también algunas pruebas de que no siempre evita despidos a largo plazo, sino que tan sólo los aplaza en épocas de graves dificultades económicas. Incluso este último resultado puede considerarse positivo si va ligado a medidas de formación y el período de repartición del trabajo se aprovecha para preparar a los trabajadores a pasar a un nuevo empleo cuando se recupere la economía.

Los reajustes salariales y las subvenciones al empleo pueden ser útiles para proteger o promover el empleo y también para apoyar el poder adquisitivo y los niveles de vida de los trabajadores. En muchas empresas se requiere una moderación o incluso una congelación o recorte de los salarios (lo que implica, en algunos sectores, la eliminación de primas, la reducción de la remuneración de los ejecutivos

⁴ J.C. Messenger: Repartición del trabajo: Una estrategia para preservar los puestos de trabajo durante la crisis mundial del empleo, (Ginebra, OIT, 2009, TRAVAIL, Informe de política núm. 1)



y la modificación de la estructura salarial) cuando la supervivencia impone una reducción de costes. No obstante, aunque estas medidas pueden resolver a veces un problema a corto plazo, en última instancia es probable que tengan repercusiones negativas sobre el poder adquisitivo y, por tanto, sobre la demanda, con lo que inducirán una espiral negativa.

En cualquier caso, en algunas empresas y sectores la crisis ejerce una inevitable presión a la baja sobre los salarios. En algunos supuestos, ha forzado a los interlocutores sociales a renegociar acuerdos salariales firmados antes de la crisis, “teniendo en cuenta las nuevas circunstancias”. Algunos acuerdos incluyen cláusulas que permiten su renegociación si cambian las condiciones económicas y se ha informado de casos en los que concesiones salariales “voluntarias” por parte de los sindicatos han salvado a la empresa de la quiebra o han facilitado la búsqueda de un inversor.⁵

La idea subyacente a las subvenciones al empleo es que una reducción de los costes de mano de obra por esa vía ayudará a las empresas en épocas de dificultades a reducir al mínimo los despidos o a proceder a nuevas contrataciones. El riesgo de que no suceda así es de orden moral: las empresas pueden “negociar” para conseguir subvenciones al empleo aunque vayan a mantener la plantilla incluso en caso de no obtener tal subvención. Por lo demás, este régimen sólo es de aplicación a las empresas que paguen al menos el salario mínimo o un mínimo acordado en negociación colectiva.

Quizá la modalidad más frecuente de subvención al empleo en los países desarrollados sea la compensación de los ingresos perdidos por las reducciones del tiempo de trabajo. En general, los trabajadores que se benefician de estos programas están cualificados, pertenecen a empresas modernas y tienen derecho a prestaciones de desempleo. Por ejemplo, en 2009 el Gobierno del Japón estableció la Subvención para Mantenimiento del Empleo a través del programa de reducción de horas extraordinarias. Este innovador programa ofrece pagos a tanto alzado a las empresas que alcancen acuerdos con las organizaciones de trabajadores sobre reducción de las horas extraordinarias, aprueben un plan al respecto y mantengan el empleo de sus empleados con contrato fijo y de los empleados de agencias de trabajo temporal que lleven más de un año trabajando para ellas.

Otra modalidad de ayuda al mantenimiento del poder adquisitivo y de los niveles de vida de los trabajadores (aunque no suele tratarse de una estrategia para evitar o limitar las pérdidas de empleo) es la representada por el salario mínimo. Varios países del G20 han aumentado el salario mínimo durante la crisis para proteger los niveles de vida de los traba-

jadores y, con ello, sostener la demanda en la economía. Obviamente, si el salario mínimo se fija a un nivel demasiado alto, puede desalentarse el empleo y favorecerse la pérdida de puestos de trabajo. Algunos gobiernos han reconocido el problema concediendo excepciones a las empresas en sectores en especiales dificultades.

Los planes de subvención a la contratación, en cambio, son medidas temporales normalmente destinadas a mejorar la empleabilidad de los trabajadores en desempleo y de baja cualificación. Unas veces se dirigen a los desempleados en general y otras se centran en grupos más específicos, como los jóvenes, los desempleados de larga duración o las personas con discapacidad. En la medida en que la subvención reduce el coste de contratación, puede representar un incentivo para la incorporación de nuevos trabajadores. Estas subvenciones temporales suelen dirigirse a trabajadores con baja remuneración y con frecuencia se fijan límites a su cuantía y al número de beneficiarios por empresa. En general, los empleadores han de cumplir determinadas condiciones, como la de no haber firmado ningún despido en los meses inmediatamente anteriores o la de no superar un cierto límite de aumento neto de la plantilla en comparación con un período de referencia.

Las modalidades prácticas de los regímenes de subvenciones varían ampliamente de unos países a otros. Pueden consistir en una reducción de las cotizaciones de seguridad social, en el pago de una subvención salarial fija, en la entrega de vales a los trabajadores, en la acumulación de créditos fiscales por cada trabajador contratado, etcétera. Estos distintos regímenes tienen ventajas e inconvenientes en términos operativos y de incentivos, pero todos se basan en la hipótesis de que una disminución temporal de los costes de la mano de obra puede favorecer la disposición de la empresa a la contratación de nuevos trabajadores. En todos los casos, las subvenciones sólo deben aplicarse por encima del salario mínimo.

Aunque se trata de medidas muy frecuentes, hay discrepancias sobre sus efectos en términos de creación neta de empleo. En todo caso, varios estudios demuestran que, cuando se combinan con actividades de formación y orientación profesional, mejoran las perspectivas de empleo a largo plazo, especialmente de las personas más pobres y socialmente excluidas.

⁵ L. Rychly: Social dialogue in times of crisis: finding better solutions. Ginebra, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo, Documento de trabajo Nº 1, OIT, 2009



4. Conclusiones y recomendaciones

La crisis económica ha demostrado contundentemente que no consigue que los mercados funcionen ni se mejoran la inversión o el clima empresarial liberando simplemente las fuerzas del mercado. Por el contrario, es esencial reconocer que los mercados eficientes necesitan instituciones eficaces, y que no puede dejarse a su suerte para que asignen los recursos de forma equitativa o eficiente.⁶

Cuando se trata de limitar o evitar las pérdidas de empleo, los gobiernos tienen un papel fundamental que desempeñar y disponen de una serie de medidas.

Algunas de estas medidas van destinadas a mejorar la viabilidad de las empresas, como los incentivos fiscales, el acceso al crédito o la mejora del acceso a los mercados, lo que obviamente influye en el empleo, pero otras están

más directamente relacionadas con la limitación o protección del empleo en las empresas. Entre éstas se incluyen los reajustes del tiempo de trabajo, los reajustes salariales y las subvenciones al empleo.

La combinación real de políticas que se adopten depende en gran medida de factores contextuales tales como el sector, la fase del ciclo empresarial y el estado de la economía. En cualquier caso, es una constante el valor de un buen diálogo social entre los trabajadores, los empleadores y el gobierno para lograr una solución óptima que permita limitar o evitar las pérdidas de empleo en épocas de crisis.

⁶ G. Buckley; J.M. Salazar-Xirinachs; M. Henriques: *The promotion of sustainable enterprises* (Ginebra, OIT, 2009)

5. Lecturas y recursos adicionales

- L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: finding better solutions*, Geneva, Industrial and Employment Relations Department Working Paper No.1, ILO, 2009.
- G. Buckley; J.M. Salazar-Xirinachs; M. Henriques: *The promotion of sustainable enterprises* (Geneva, ILO, 2009)
- J.C. Messenger. *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, (Geneva, ILO, 2009, TRAVAIL Policy Brief No. 1).
- International Cooperative Alliance (www.ica.coop) and Employee Ownership Association (www.employeeownership.co.uk)
- ILO: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: a review of experience*: an ILO report to the G20 Labour and Employment Ministers' Meeting, Washington DC, 20-21 April, 2010.