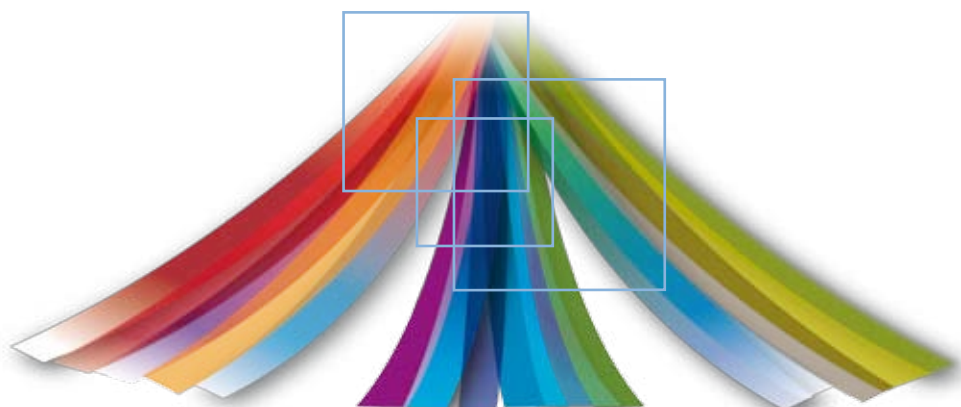


# RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización  
Internacional  
del Trabajo



## REPARTICIÓN DEL TRABAJO: LOS REGÍMENES DEL TIEMPO DE TRABAJO COMO ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN DEL EMPLEO

### 1. Resumen ejecutivo

Los regímenes del tiempo de trabajo representan una importante herramienta para limitar o evitar las pérdidas de empleo y apoyar a las empresas a conservar su plantilla hasta que se recupere la demanda. Uno de ellos es el que se denomina repartición del trabajo<sup>1</sup>: una reducción del tiempo de trabajo mediante la cual se pretende distribuir un menor volumen de trabajo entre una cifra igual (o similar) de trabajadores, con el fin de evitar su despido. Cuando las políticas de este tipo se formulan y ejecutan de manera adecuada, salen ganando los trabajadores, las empresas y los gobiernos.

Muchos programas existentes de repartición del trabajo en los países desarrollados se han revisado y ampliado durante la crisis. Además, varios países con ingresos medios han desarrollado y aplicado modalidades básicas del mismo tipo. El obstáculo más importante consiste en la necesidad de seleccionar empresas que hagan frente a disminuciones temporales de la demanda. El enfoque de selección probablemente más eficaz consiste en establecer plazos para la subvención que vaya a concederse, con el fin de evitar que ésta bloquee reajustes estructurales inevitables.

Hay datos sobre anteriores crisis que apuntan a que los programas de repartición del trabajo han contribuido a evitar despidos. Se dispone asimismo de datos recogidos en etapas tempranas de la crisis que demuestran que han contribuido a evitar despidos en Alemania y en otros países. La repartición del trabajo tiene más probabilidades de dar lugar a situaciones en las que salgan ganando todos si los gobiernos asumen un papel activo en su promoción, los programas se negocian y ejecutan mediante el diálogo social y la negociación colectiva, incluyen complementos salariales (por ejemplo, prestaciones de desempleo parcial) para ayudar a compensar la reducción de ingresos de los trabajadores, las medidas son integradoras y se dirigen a los trabajadores regulares y a los atípicos y la dirección lleva a cabo los cambios necesarios en el entorno de trabajo, fomentando la reestructuración de los procesos de trabajo y apoyando la formación.

<sup>1</sup> Este tipo de repartición de trabajo se conoce también como «trabajo en jornada reducida» o como desempleo «parcial» o «técnico».

### 2. Descripción de los problemas en materia de políticas

#### Conservación de los puestos de trabajo en épocas de recesión

La repartición del trabajo es una reducción del tiempo de trabajo mediante la cual se pretende distribuir un menor volumen del trabajo entre una cifra igual (o similar) de trabaja-

dores, con el fin de evitar su despido, o bien una medida de creación de nuevo empleo (véase Messenger, 2009). Puede adoptar formas diversas, la más habitual de las cuales es la reducción de la semana laboral (por ejemplo, tres o cuatro días de trabajo a la semana, en lugar de los cinco habituales), aunque también puede consistir en la reducción de

*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>.*



las horas de trabajo diarias o, incluso, en el cierre temporal del centro de trabajo durante períodos de varias semanas o incluso de meses. El concepto de repartición del trabajo surgió durante la Gran Depresión y se reflejó en el espíritu del Convenio sobre las cuarenta horas, de 1935 (núm. 47), adoptado en el punto álgido de la depresión, que estableció el principio de la semana laboral de 40 horas y defiende que «es indispensable desplegar un esfuerzo continuo a fin de reducir lo más posible las horas de trabajo en los empleos de todas clases» (Preámbulo).

En el contexto de la crisis económica mundial y del empleo, la repartición del trabajo ha despertado un enorme interés como herramienta de política de mercado de trabajo encaminada a la conservación de los puestos de trabajo existentes. En el marco de los programas de repartición del trabajo nacionales, las empresas reciben prestaciones cuando se abstienen de recurrir al despido y, en lugar de ello, «reparten» la cantidad menor de trabajo disponible reduciendo las horas de trabajo de todos los empleados o de todos los miembros de una unidad de trabajo. La reducción de la jornada laboral suele llevar aparejadas (aunque no siempre) reducciones salariales, que normalmente son proporcionales a la magnitud de la propia reducción del tiempo de trabajo (aunque tampoco sucede siempre). Esta reducción

de ingresos puede verse aliviada por los complementos salariales abonados por los gobiernos, que suelen adoptar la forma de indemnizaciones por desempleo parcial, aunque también puede financiarse con cargo a los ingresos generales de la administración pública. La repartición del trabajo no debe confundirse con el régimen de trabajo compartido, tipo de acuerdo voluntario en el que dos personas asumen la responsabilidad conjunta de desempeñar un único trabajo a tiempo completo. Por ejemplo, una forma de compartir el trabajo consiste en dividir un puesto a tiempo completo en dos empleos a tiempo parcial. La repartición del trabajo y las prestaciones por desempleo parcial son respuestas políticas propuestas por el Pacto Mundial para el Empleo, aprobado por los mandantes tripartitos de la OIT en junio de 2009, con objeto de limitar o evitar pérdidas de puestos de trabajo y ayudar a las empresas a conservar a sus trabajadores (OIT, 2009, apartado III, punto 11.4). Asimismo, distintos órganos de la Unión Europea han destacado el uso de regímenes de desempleo parcial como una de las medidas que pueden ayudar a gestionar la repercusión de la crisis mundial del empleo y mantener los puestos de trabajo, sobre todo si se acompañan de la provisión de ayuda económica destinada a mitigar la pérdida de ingresos y de medidas de formación de los trabajadores (véase, por ejemplo, Comisión Europea, 2009, Consejo de la Unión Europea, 2009).

### 3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

La repartición del trabajo es una medida diseñada para compartir la carga de una situación económica difícil, no sólo entre los trabajadores, sino entre éstos, los empleadores y los gobiernos. Si las políticas de repartición del trabajo se formulan y aplican adecuadamente, salen ganando todos los participantes: permiten a los trabajadores conservar su empleo e incluso prepararse para el futuro; ayudan a las empresas no sólo a sobrevivir a la crisis, sino asimismo a posicionarse adecuadamente para prosperar cuando se vuelva a una situación de crecimiento, y minimizan los costes del pago de prestaciones sociales y, en última instancia, la exclusión social para los gobiernos y la sociedad en su conjunto. La repartición del trabajo no sólo contribuye a evitar despidos masivos; permite también que las empresas conserven a sus trabajadores, reduciendo, pues, al mínimo los costes de despido y de (re)contratación, manteniendo los centros en funcionamiento y reforzando el estado de ánimo de los trabajadores en tiempos difíciles.

Existen básicamente cinco elementos cruciales que pueden incluirse en las políticas y programas de repartición del trabajo concebidos para evitar despidos, aunque no todos ellos se dan en todos los programas (véase Messenger, 2009). Son los siguientes:

- la reducción de la jornada laboral para todos los trabajadores de una empresa o una unidad de trabajo dentro de la empresa, en lugar de despidos;
- una reducción correspondiente (prorrataada) de los ingresos (salarios totales);
- la dotación de complementos salariales a los trabajadores afectados para amortiguar los efectos de la reducción temporal de los ingresos;
- el establecimiento de plazos específicos para la repartición del trabajo (a fin de garantizar que el programa sea



una medida temporal en respuesta a la crisis económica); y

- la creación de vínculos entre los programas de repartición del trabajo y las actividades de formación/reconversión.

Aparte de estos elementos, la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la formulación y la ejecución de programas de repartición del trabajo patrocinados por la Administración es frecuente y puede aumentar sus probabilidades de éxito.

### **Algunas experiencias nacionales**

Ya antes de la crisis económica mundial se aplicaron programas de repartición del trabajo en varios países industrializados, como Austria, Canadá, Bélgica, Francia, Alemania, Suiza y los Países Bajos, así como en ciertos Estados de los Estados Unidos, al menos en pequeña escala. El programa de repartición del trabajo federal alemán, denominado Kurzarbeit, ha sido, con gran diferencia, el más importante durante la crisis, pues llegó a contar con la participación de unas 64 000 empresas y 1,5 millones de trabajadores en el apogeo de la crisis, a mediados de 2009<sup>2</sup> (Crimmann, Wiessner y Bellmann, 2010). Muchos de estos programas, ya existentes, han sido objeto de revisión y ampliación durante la crisis. Por ejemplo, el programa francés chômage partiel amplió el límite superior de horas no trabajadas cubiertas por la prestación contractual de desempleo parcial de 600 a 800 horas por año y hasta 1 000 horas en el caso de las empresas pertenecientes a sectores especialmente vulnerables, como el textil, el de confección y el de automoción. (Para más información sobre los programas de repartición del trabajo en los países industrializados, véase Messenger, 2009.)

La conservación del empleo durante la crisis mundial ha sido asimismo una prioridad en numerosos países con ingresos medios, que se han visto particularmente afectados por las pérdidas de puestos de trabajo en su economía formal, a menudo en sectores orientados a la exportación o de producción de bienes de consumo. Como resultado, durante 2009 algunos debatieron, negociaron o aplicaron distintas formas básicas de repartición del trabajo u otros regímenes de tiempo de trabajo, a menudo (aunque no siempre) enlazados con la formación. Entre ellos se encuentran Argentina, Chile, México y Uruguay en América Latina; Bulgaria, Croacia, República Checa, Polonia, Hungría, Rumanía, Serbia (únicamente a escala de empresas), Eslovaquia, Eslovenia y Turquía en Europa oriental; y, asimismo, Sudáfrica. A pesar de las diferencias entre las variadas medidas adoptadas en estos paí-

ses, se identifican algunos principios comunes. Uno de ellos es que el nivel de desarrollo y ejecución de estos programas en las dos regiones ha sido de ámbito nacional. Otro es que muchos países han hecho un importante esfuerzo para ampliar los programas de prestación de desempleo y/o ampliar su cobertura a los trabajadores con horarios reducidos. Por ejemplo, algunos han ampliado la aplicación, la admisibilidad y la cobertura de las prestaciones por desempleo parcial (para más información sobre las medidas de repartición del trabajo en los países con ingresos medios, véase Messenger y Rodríguez, 2010).

### **Soluciones de compromiso y limitaciones**

Una característica distintiva de este tipo de herramienta es su naturaleza anticíclica. Aunque en general está disponible durante todas las fases del ciclo económico, se utiliza mucho más durante las recesiones, ya que contribuye a amortiguar cualquier aumento inmediato del desempleo. Una objeción a los regímenes de este tipo es que en muchos casos sólo aplazan despidos que son inevitables en cierto momento del futuro y que, por tanto, constituyen un «despilfarro» de recursos. Aunque existen algunas estimaciones de los puestos de trabajo perdidos una vez que los trabajadores han abandonado estos programas, en Canadá se ha calculado que, a comienzos del decenio de 1990, la mitad de los trabajadores cuyo empleo se conservó de resultados de la aplicación del programa acabaron siendo despedidos después de participar en ellos (HRSDC, 2004). Aunque esto suscite cierta incertidumbre a propósito de las ventajas del sistema, en tiempos de crisis, cuando las oportunidades de trabajo son escasas, la conservación del empleo existente no representa la única ventaja: el desempleo se pospone hasta que la recuperación esté en marcha, lo que reduce la probabilidad de que los trabajadores engrosen las filas de los desempleados de larga duración. Otra objeción se refiere a que los programas pueden tener el efecto de mantener empresas económicamente inviables en un estado de «auxilio vital», lo que interferiría ineficazmente en los procesos normales mediante los cuales las empresas se crean o desaparecen. Por ello, los programas de repartición del trabajo deben centrarse en las empresas que experimenten problemas transitorios derivados de una recesión cíclica, y no en las que se enfrentan a ajustes económicos estructurales, aun reconociendo que tal distinción puede ser difícil de hacer en la práctica.

<sup>2</sup> En Alemania se han aplicado de manera generalizada otras medidas de ajuste del tiempo de trabajo durante la crisis, como las cuentas de horas trabajadas y los acuerdos de ámbito empresarial.



Determinados planteamientos tratan de asignar las medidas de repartición del trabajo a las empresas que padecen problemas resultantes del ciclo empresarial. Otro planteamiento consiste en establecer un requisito explícito de que las posturas apoyadas por el programa se prolonguen más allá del final del período de subvención. Otra estrategia consiste en obligar a las empresas a reembolsar la totalidad o una parte de la subvención recibida si se acaba despidiendo al trabajador después de que finalice el programa. Un ejemplo de ello lo constituye el requisito incluido en el programa de «desempleo parcial» de los Países Bajos, Deeltijd WW, de que las empresas reembolsen la mitad de las prestaciones por desempleo a tiempo parcial abonadas a sus empleados si éstos son despedidos dentro de los tres meses siguientes a su participación en el programa (OCDE, 2009).

No obstante, el enfoque de selección que parece más eficaz consiste en establecer unos plazos para el pago de las subvenciones que se concedan, con el fin de evitar que tales regímenes bloqueen los reajustes estructurales inevitables. Tales plazos contribuyen a garantizar que el programa sea verdaderamente una medida temporal en respuesta a la crisis económica o que facilite los cambios acordados mutuamente y no suponga una reducción permanente de las horas de trabajo y de los salarios. Al establecer la temporalidad de tales medidas se limita la pérdida de eficiencia (es decir, el que se destinen subvenciones públicas a empresas que no habrían efectuado despidos). Este enfoque limita asimismo cualquier posible efecto de desplazamiento de la repartición del trabajo, básicamente el desplazamiento de empresas e industrias emergentes por parte de las existentes, ineficaces, como resultado de las subvenciones públicas.

### **Eficacia, costes y beneficios**

Existen pruebas claras, recabadas durante épocas recesio-nistas anteriores, de que los programas de repartición del trabajo pueden evitar despidos (véase por ejemplo, Messenger, 2009). También hay indicios de épocas anteriores de que no siempre evitan los despidos a largo plazo, sino que simplemente pueden aplazar los despidos colectivos en épocas de graves dificultades económicas (véase, por ejemplo, Calavrezo, Duhautois y Walkowiak, 2009). No obstante, incluso este último resultado puede considerarse positivo si la medida de repartición del trabajo se vincula a la formación y se aprovecha el periodo correspondiente para preparar a los trabajadores para ocupar nuevos puestos de trabajo cuando se recupere la economía.

Los datos sobre los efectos de los programas de repartición del trabajo o de desempleo parcial desde el inicio de la crisis económica mundial son escasos, debido en gran medida a que muchos de ellos son relativamente nuevos, al menos en su forma actual. No obstante, diversos estudios recientes centrados específicamente en sus efectos sobre la conservación del empleo han llegado a la conclusión de que, de hecho, reducen los despidos al aumentar la reducción per cápita de las horas de trabajo (Arpaia y cols., 2010; Crim-mann, Wiessner y Bellmann, 2010; OCDE, 2010). Citando una de las conclusiones principales del informe de la OCDE, «los resultados aportan pruebas de que los programas de desempleo parcial ayudaron a conservar puestos de trabajo permanentes durante la recesión económica, además de incrementar la reducción media de jornada laboral de los trabajadores permanentes» (p. 68).

## **4. Conclusiones y recomendaciones**

En el contexto de las crisis económica y del empleo mundial, los países que ya habían aplicado programas de repartición del trabajo antes de la crisis han gozado de considerables ventajas sobre los que han tenido que formular y ejecutar nuevas medidas durante la crisis para responder a sus graves repercusiones sobre el mercado de trabajo. De hecho, los países que ya aplicaban regímenes de este tipo antes de la crisis han podido aprovechar sus ventajas para minimizar los efectos de la recesión sobre el empleo a través de modificaciones específicas encaminadas a ampliarlos y adaptarlos a la situación actual de sus economías y sus mercados de

trabajo, mientras que los nuevos regímenes parecen haber sido menos eficaces (véase, por ejemplo, OCDE 2010). Por tanto, incluso con la llegada de la recuperación económica, sería recomendable que los países que aún no cuentan con programas de repartición del trabajo los desarrollaran y aplicaran, a modo de preparación para la próxima recesión económica. Asimismo, los países que han elaborado y ejecutado recientemente tales regímenes deberían evaluarlos atentamente e introducir ahora cualquier modificación necesaria, con el fin de garantizar que funcionen tan eficaz y eficientemente como sea posible en el futuro.



Al desarrollar nuevos programas de repartición del trabajo o revisar los existentes, es importante tener en cuenta que las políticas y los programas correspondientes tienen más probabilidades de ofrecer una solución con la que salgan ganando los trabajadores, los empleadores y los gobiernos si:

- los gobiernos asumen una función activa en la promoción de la repartición del trabajo;
- los regímenes de repartición del trabajo se negocian y aplican mediante el diálogo social a escala nacional y a través de la negociación colectiva a escala industrial y en las empresas concretas;
- incluyen complementos salariales (por ejemplo, prestaciones por desempleo parcial) para contrarrestar parcialmente la reducción de los ingresos de trabajadores;
- los regímenes de repartición del trabajo son integradores y se dirigen tanto a los trabajadores regulares como a los atípicos;
- la dirección de las empresas efectúa los cambios necesarios en el entorno de trabajo, de modo que la repartición del trabajo compense, lo que comprende la reestructuración de los procesos de trabajo cuando sea necesaria y el apoyo de la formación.

## 5. Lecturas y recursos adicionales

- Arpaia, A.; Curci, N.; Meyermans, E.; Peschner, J.; Pierini, F. 2010. *Short-Time Working Arrangements as response to Cyclical Fluctuations. European Economy Occasional Papers No. 64*. (Brussels, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs and Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities).
- Calavrezo, Oana; Duhautois, Richard; Walkowiak, Emmanuelle (2009) : “*Chômage partiel et licenciements économiques*”, in *Connaissance d’emploi*, March, No. 63.
- ILO. 2009. *Recovering from the crisis : A Global Jobs Pact*. Resolution adopted by the 98 th Session of the International Labour Conference, Geneva, 19 June.
- OECD. 2009. *OECD Employment Outlook : Tackling the jobs crisis* (Paris, OECD).
- OECD. 2010. *OECD Employment Outlook : Moving beyond the jobs crisis*. (Paris, OECD).
- Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC). 2004 : “*Evaluation of the Work-Sharing Programme : February 2004*”, at [http://www.hrsdc.gc.ca/eng/publications\\_resources/evaluation/2007/sp\\_ah\\_212\\_02\\_04e/page00.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/eng/publications_resources/evaluation/2007/sp_ah_212_02_04e/page00.shtml)
- Several recent ILO publications, including : Messenger, J.C., “*Work sharing : A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*”, TRAVAIL Policy Brief No. 1, June 2009; Messenger, J.C. and Rodríguez, S., “*New developments in work sharing in middle income countries*”, TRAVAIL Policy Brief No. 2, February 2010; and Crimmann, A.; Wiessner, F., and Bellmann, L. 2010. *The German Work-Sharing Scheme : An Instrument for the Crisis*, Conditions of Work and Employment Series No. 25.