

ENFOQUE PRAGMÁTICO PARA UNA POLÍTICA DE PLENO EMPLEO LAS SUBVENCIONES A LA CREACIÓN DE EMPLEO

Alfred Steinherr

Profesor de Economía Universidad Católica de Lovaina, y consejero Económico, Comisión de las Comunidades Europeas.

Beatrice Van Haepere

Ayudante, Universidad Católica de Lovaina.

Palabras clave: Análisis del paro, política de empleo, subvenciones.

Nº de clasificación JEL: E23, J64, J68.

0. INTRODUCCIÓN

El paro, que hace estragos actualmente al alcanzar un nivel inaceptable en los países industrializados, suscita graves problemas humanos y acarrea costes sociales elevados. Generalmente, se explica el aumento del paro en el mundo por los shocks que han afectado a la producción durante los años 70, en especial la subida de los salarios reales, la subida de los precios del petróleo y otras materias primas, la redistribución de rentas en favor de los países con baja propensión al gasto y por reacciones políticas inadecuadas. La rigidez de las economías industriales, en especial de la Comunidad Europea, hace difícil la adaptación a un entorno nuevo y en continua evolución.

Las políticas presupuestarias y monetarias expansionistas son consideradas a menudo como inapropiadas en la situación actual porque se teme que repercutan más en los precios que en la producción. Se preconizan, en este caso, políticas de demanda rigurosas para controlar la inflación y favorecer así un entorno más

propicio para el crecimiento a medio plazo (1).

Con el fin de estimular la creación de empleo, desde hace algún tiempo se han alentado las políticas tendentes a estimular la oferta. Se ha admitido en gran manera que, en principio, son adecuadas pero se duda en su aplicación, ya que su eficacia no es comprobable hasta después de un lapso de tiempo considerable. En estas condiciones, los gobiernos parecen relativamente impotentes para realizar los objetivos que ellos se han fijado, es decir, reducir el paro y, simultáneamente, controlar la inflación. Citemos como prueba el abandono por Francia, durante el verano de 1982, de una tentativa de estímulo de tipo Keynesiano, emprendida en 1981 y que se ha saldado con un fracaso generalizado. En el otro extremo, los esfuerzos realizados por Estados Unidos desde comienzos de 1981 para

(1) FMI, informe anual, 1982, página 2; Comisión de las Comunidades Europeas, Informe Económico Anual, 1982/1983, Noviembre 1982, páginas 9-19.

llevar a cabo una política de oferta han permitido reducir la tasa de inflación, pero se han traducido inicialmente en un gran aumento del paro antes de iniciarse la recuperación.

A consecuencia de ese dilema político, los economistas buscan otras soluciones o medidas complementarias encaminadas al impulso de la demanda global (2). Entre estas propuestas, las que han encontrado cierto eco conciernen a la disminución del tiempo de trabajo, la jubilación anticipada o una llegada más tardía al mercado de trabajo (véase por ejemplo Drèze [1979] y Soltwedel y Walater [1982]). Estas propuestas constituyen soluciones interesantes pero implican una reducción anual de los salarios de los trabajadores.

Otra escuela de pensamiento preconiza ayudas a la producción y es a ella a la que se vincula la reivindicación de un aumento de proteccionismo respecto a la competencia extranjera. En el plano de la lógica económica, estas propuestas no parecen ni siquiera defendibles (3). En contraste, son mucho más serias y prometedoras las propuestas a favor de ayuda a las inversiones, en la actualidad claramente insuficiente para permitir el pleno empleo de la mano de obra.

Se encontrará en el presente estudio otra propuesta que, desde el punto de vista de una creación rápida de empleos, parece mejor que las ayudas a la inversión. Se trata de subvencionar la creación neta de empleos de manera masiva y durante varios años, o por lo menos hasta que la coyuntura económica mundial haya mejorado suficientemente.

(2) Estas proposiciones son subrayadas igualmente en el programa de la comisión para 1983/1984.

(3) Véase por ejemplo, "Protectionism; Arguments and Issues for the European Communities", Nota a la atención del Comité de Política Económica, Comisión de las Comunidades Europeas, II/30/83-3, 1983.

Chiarella y Steinherr (1982) analizan uno de los programas de subvenciones marginales al empleo (sme) con la ayuda de un modelo intertemporal de equilibrio general. Muestran que en condiciones que pueden ser definidas de manera relativamente flexible, un programa de ayudas al empleo restablecería el pleno empleo en un lapso de tiempo bastante breve (de uno a tres años). Además, este programa tiende a reducir, más que a aumentar, el déficit del sector público y da la balanza de pagos, así como la tasa de inflación (4).

El presente estudio se propone examinar de manera más detallada y pragmática la realización completa de dicho programa. Describiremos en primer lugar el contexto político y la justificación de este tipo de programa. En la sección 1, examinaremos las causas del paro, que hace estragos actualmente en los países europeos, y las grandes opciones políticas que se ofrecen para remediar esta situación.

La Sección 2 está dedicada a los efectos de asignación y redistribución del programa previsto, subvenciones marginales en el empleo. La sección 3 expone los problemas prácticos que se derivan de la puesta en práctica de tal programa, y en la sección 4 se extraen las conclusiones generales.

El anexo A incluye una bibliografía resumida y el anexo B la exposición de los programas de subvenciones realizados en la Comunidad Económica Europea y en Estados Unidos.

1. EL PARO ACTUAL: CAUSAS, DISTRIBUCIÓN SOLUCIONES POSIBLES

1.1. Naturaleza del paro

El paro se define como la diferencia entre la población activa (fuerza de trabajo) y el

(4) Se encontrará en el anexo A una breve recopilación de las publicaciones dedicadas a las subvenciones salariales.

número de personas ocupadas (demanda efectiva de trabajo) para una estructura determinada de salarios y de precios.

En la Comunidad Europea, el paro ha aumentado estos últimos años debido, a la vez, a la ralentización del crecimiento del empleo y a la aceleración del crecimiento de la población activa. Por el contrario, en Estados Unidos la progresión del empleo a partir de 1973 ha sido espectacular, si bien en el mismo tiempo (1973-1982) la población activa ha aumentado con más rapidez que el empleo. Por lo tanto, es necesario investigar la razón por la que, desde 1973, la progresión del empleo en los países europeos ha caído hasta muy por debajo de la tendencia anterior a 1973. Aquí será despreciado el problema complementario de un aumento de la población activa superior a la tendencia existente antes de 1973.

Una política adecuada de relanzamiento del empleo necesita de una evaluación de la parte de paro Keynesiano y de la parte de paro clásico existente, distinción popularizada por Malinvaud (1980). Una política de empleo basada únicamente en un estímulo de la demanda no puede ser justificada más que si el paro es exclusivamente Keynesiano. Pero nos parece difícil considerar el paro actual en Europa, compuesta por países típicamente muy abiertos al comercio exterior, como un paro puramente Keynesiano.

Consideramos, por consiguiente, la expansión de la demanda como una medida necesaria, pero insuficiente en gran parte, para restablecer de forma duradera el pleno empleo en Europa. Por consiguiente, más que considerar la expansión de la demanda y la disminución de los salarios reales como los dos aspectos de una alternativa, las consideramos como complementos necesarios.

1.2. Empleo y Paro en la Comunidad Europea y en Estados Unidos

Los datos que aparecen en los cuadros 1A y 1 B, permiten apreciar varias características interesantes.

De la lectura del cuadro 1A, resulta que la evolución, tanto del paro como de la población activa, difiere mucho según los países. En contraste, la evolución de empleo del sector privado (del que obtenemos una medida aproximada deduciendo el empleo total del empleo en los servicios de no mercado) ha sido bastante uniforme.

De 1960 a 1982, el empleo del sector privado ha disminuido en todos los países europeos, salvo en Francia y Países Bajos. En dos países, Alemania y el Reino Unido, el empleo privado ha disminuido a lo largo de los tres subperíodos; sin embargo, en Alemania la mayor disminución ha ocurrido entre 1971-1979 y en el Reino Unido después de 1979. Francia es el país Europeo que ha tenido más éxito en asegurar una progresión del empleo y, con Italia, el único país europeo en el que el empleo del sector privado hasta 1979 se ha debido únicamente al aumento excepcional de la oferta de mano de obra anteriormente mencionada.

Pero, incluso los buenos resultados de Francia parecen modestos cuando se comparan con los de Estados Unidos. En este país, el empleo privado ha aumentado en más de 10 millones entre 1960 y 1971, y en más de 15,5 millones entre 1971 y 1979. Nos podemos preguntar en particular la razón por la que el empleo ha aumentado en Estados Unidos durante los años en que se han producido los shocks petrolíferos mientras que, al mismo tiempo, disminuía en Europa. El cuadro 1 B, que recapitula la evolución de los costes y rentas salariales reales y de la productividad, permite apreciar la débil progresión de los costes salariales reales en Estados Unidos con relación a los países Europeos. No obstante, las remuneraciones pagadas en términos reales (después de la deducción de las cargas patronales y las corregidas por el deflactor de los precios con el consumo) han aumentado el 18,7%, porcentaje bastante próximo al británico y ligeramente inferior al alemán. La evolución divergente de los costes y de las remuneraciones salariales implica que las cargas patronales han disminuido

Tabla 1A. Empleo y Paro, 1960-82* (en millares de personas)

	(1) Empleo total				(2) Empleo de servicios no mercantiles			(3) Empleo privado = (1) - (2)			(4) Paro				(5) Población activa = (1) + (4)				(6)	(7)
	1982	71-60	79-71	82-79	71-60	79-71	82-79	71-60	79-71	82-79	1982	71-70	79-71	82-79	71-60	79-71	82-79			
Alemania	25543	559	-653	-441	831	769	92*	-322	-1422	-550	1833	-35	691	957	473	39	516	554	-5660	4223
Francia	21445	1353	698	-132	643	405	37**	710	235	-219	2008	207	1012	623	1560	1705	475	2131	-5700	6085
Italia	20794	-748	359	197	802	653	100**	-159	215	97	2374	508	615	721	-1266	1484	918	2400	-4190	4134
Holanda	4639	544	28	-134	77	101	-19*	457	-73	-115	542	32	143	332	576	100	198	371	-1000	784
Bélgica	3623	248	65	-166	143	125	10*	105	-19	-176	560	-25	267	208	223	333	42	375	-1140	1081
Reino Unido	22349	472	651	-2237	431	679	-42**	-259	-28	-2245	3141	415	578	1700	537	1219	-536	718	-3460	3432
Estados Unidos	106066	15460	13701	857	4500	3039	104**	10942	15662	753	11000	1142	970	5037	16602	19671	3494	25505	-4050	19560

* Niveles de 1982; para todos los demás datos, variaciones acumuladas; * = 1980, ** = 1981.

Tabla 1B. Remuneraciones, productividad y parte del factor de trabajo

	(1) Tasas de aumento acumuladas de los costes salariales, deflacionados por el deflacionador del PIB (*)		(2) Tasa de los crecimientos acumulados de las remuneraciones salariales, deflacionadas por el índice de los precios al consumo (**)	(3) Tasas de crecimiento acumuladas de la distribución del trabajo		(4) Partes distributivas de las remuneraciones del trabajo en las PIB (***)					
	71-60	79-71	82-79	79-71	71-60	79-71	82-79	60	71	79	82
Alemania	63.56	26.70	3.35	22.73	57.60	18.40	3.20	.71	.73	.72	.72
Francia	63.66	34.53	3.79	40.77	69.60	23.10	3.30	.73	.71	.74	.75
Italia	81.31	25.30	6.32	51.37	80.20	23.40	2.20	.82	.81	.82	.86
Holanda	75.71	25.24	-2.20	29.12	51.80	33.30	-1.10	.66	.77	.74	.72
Bélgica	60.56	38.67	5.90	44.07	56.30	25.90	5.40	.69	.71	.78	.79
Reino Unido	37.00	17.15	7.41	18.10	34.70	16.40	5.90	.72	.73	.74	.75
Estados Unidos	24.08	5.33	.48	18.73	22.90	6.60	.30	.73	.73	.72	.00
							(81)				

* Cálculo como $(x(t_1) - x(t_0)) / x(t_0)$.

** No se dispone para antes de 1970 y después de 1979 de datos de calidad comparable.

*** Para los autónomos se ha imputado la tasa del salario medio.

fuertemente en Estados Unidos. En efecto, entre 1971-1979 los costes salariales nominales por persona empleada han aumentado el 83,7 %, mientras que el aumento de las remuneraciones nominales ha sido del 113%. (Por consiguiente, el comportamiento del mercado de trabajo y la política de gobierno han contribuido en los Estados Unidos a la débil progresión de los costes salariales reales, y por consiguiente a un fuerte aumento del empleo.)

Para apreciar la variación del empleo debida al aumento de los salarios reales se recurre a la elasticidad de la demanda de mano de obra. Las estimaciones econométricas de esta elasticidad a largo plazo dan en general valores superiores a la unidad.

Si, para ser prudente, se toma un valor igual a la unidad, se pueden distinguir 2 componentes en la evolución constatada en el nivel de empleo: un movimiento a lo largo de la curva de la demanda de mano de obra y un desplazamiento de la propia curva de la demanda.

En la columna 6 del cuadro 1A, el movimiento sobre la curva de la demanda de trabajo, con una elasticidad igual a la unidad, ha sido calculado a partir del crecimiento acumulado de los costes salariales reales entre 1971 y 1979, indicado en el cuadro 1B columna (1) y del nivel medio del empleo privado durante el período. Entre 1971 y 1979, el aumento de los costes salariales unitarios ha destruido, *ceteris paribus*, aproximadamente el 5 % de los empleos en Estados Unidos en contraste con el más del 20% en la mayor parte de los países europeos. Como en realidad el empleo ha disminuido en una menor proporción, o incluso ha aumentado se concluye que la curva de demanda de trabajo se ha desplazado en todos los países hacia la derecha. En la hipótesis de una elasticidad igual a la unidad para la demanda de la mano de obra, la columna 7 indica la creación de empleo debido a los desplazamientos. Corresponde a la diferencia entre la columna (3) para

1971-79 y la columna 6 de la tabla 1A.

La hipótesis fundamental empleada para este cálculo es evidentemente una elasticidad unitaria de la demanda de mano de obra. Por otra parte, independientemente de los valores que se atribuyen a esta elasticidad, lo esencial es saber que la progresión de los salarios reales ha sido incompatible con el mantenimiento del nivel del empleo de principios de los 70, dada la evolución de la oferta de mano de obra (que está especialmente en función de las remuneraciones reales) y de los factores que han originado modificaciones de la demanda de mano de obra.

El ejemplo inverso de Estados Unidos muestra que incluso en la década de los 70 ha sido posible llegar a una fuerte progresión del empleo, pero que ésta ha estado subordinada a un aumento menor de los costes salariales reales.

Entre los factores que han contribuido a desplazar la curva de demanda de mano de obra, el más importante es el aumento del stock de capital y de los precios de otros inputs diferentes al trabajo con relación a los costes salariales.

Para el conjunto de la Comunidad, la progresión media de las inversiones fijas, en volumen, ha disminuido desde el 6,2 % para 1960-1969 hasta el 1,6% para 1970-1981, lo que explica la razón por la que después de 1970 la curva de la demanda de mano de obra se ha desplazado mucho más lentamente hacia el exterior. Estos porcentajes han de relacionarse con las tasas correspondientes para los Estados Unidos; 4% y 1,1 % (5). Por otra parte, una gran parte de las inversiones efectuadas en la Comunidad ha servido para el factor más que para aumentar las capacidades, dada la subida del precio del factor de trabajo con relación al precio del factor capital, en especial después de 1970.

(5) Datos extraídos de EUROSTAT, de las cuentas nacionales y de los presupuestos económicos.

En Estados Unidos, por el contrario, los costes salariales relativos han aumentado lentamente hasta 1974; han crecido fuertemente en 1975 y 1976 pero han disminuido después. En cualquiera de los casos, el coste relativo al capital de la mano de obra ha aumentado entre 1970 y 1978 el 9,5 % en Estados Unidos, el 66,5 % en Francia, el 55,9% en el Reino Unido y el 60,3% en Alemania (6). Esto da a pensar que la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo está próxima a 1 para Estados Unidos, y que se sitúa entre 0,4-0,7 para los países europeos (7). Se puede ver, por consiguiente, que tan sólo por esta razón la relación capital/trabajo habría aumentado aproximadamente un 10% en Estados Unidos y el 30% en los países europeos entre 1970 a 1978 (8). Artus y Peyroux (1981) han simulado el efecto en el empleo del mantenimiento de los precios relativos, energía excluida, al nivel de 1964. El empleo privado en 1978 habría sobrepasado los niveles efectivamente esperados del 5,3 % en Estados Unidos, el 1 7,4 % en Francia, el 23,2 % en Alemania y del 0,9 % en Gran Bretaña (9). Por consiguiente, tanto nuestro análisis por componentes así como las simulaciones de Artus y Peyroux muestran que, ceteris paribus, el aumento de las remuneraciones reales en la Comunidad en el curso de la década de los 70 ha sido incompatible con el mantenimiento del pleno empleo.

1.3. Medidas previsibles

La discusión precedente permite prever tres grandes líneas de acción: desplazamiento de la curva de demanda

de trabajo, desplazamiento de la curva de oferta de mano de obra y movimiento a lo largo de estas curvas (por ejemplo, reducción de las remuneraciones reales). Las medidas que actúan sobre las modificaciones de la oferta de mano de obra (10) tienden especialmente a retardar o a desanimar la entrada en el mercado de trabajo, a acelerar las jubilaciones y a disminuir la duración del trabajo para los que tienen un empleo. Estas cuestiones no serán desarrolladas en el presente estudio.

Para un nivel determinado de los salarios reales, tres tipos de medidas permiten desplazar la curva de demanda de mano de obra: políticas que afectan a los términos de intercambio (política monetaria y política de cambios), política presupuestaria o concesión de subvenciones a la inversión.

Aunque es cierto que estas medidas permiten estimular la demanda de mano de obra en ciertas situaciones, sus límites aparecen, sin embargo, inmediatamente. Una política monetaria expansionista no puede desplazar la demanda de mano de obra más que por una reducción del coste real del capital (11), es decir, en la medida en que no se traduzca para lo esencial en un refuerzo de las anticipaciones inflacionistas. En la situación actual, el margen de maniobra presupuestaria parece limitado en varios países europeos, dado el nivel de los déficits del sector público y la rapidez con la que ha aumentado la deuda pública en estos últimos años.

Pero incluso en el caso de una política fiscal expansionista, la anticipación de un aumento ulterior de los impuestos y el efecto expulsión de los otros prestatarios en los

(6) Datos extraídos de los trabajos de Artus y Peyroux (1981).

(7) Veau Berndt y Wood (1 975), Pindyck (1979), Griffin y Gregory (1976).

(8) Las sustituciones inducidas por la fuerte subida de los precios relacionados con la energía son, en conjunto, mucho menos importantes que las debidas al aumento del coste de la mano de obra, y por consiguiente no son examinadas aquí.

(9) Suponiendo que no hay limitación en la oferta de mano de obra.

(10) En presencia de ilusión monetaria o fiscal, el análisis Keynesiano tradicional se aplica y las políticas de demanda estimulan evidentemente el empleo.

(11) Una política monetaria expansionista afecta igualmente al empleo ya que reduce la limitación de la demanda global de bienes. Por esto no provoca un desplazamiento de la curva de la demanda de mano de obra nacional.

mercados financieros podrían comprometer el efecto expansionista potencial. Este efecto se encontraría más reducido si las políticas presupuestarias expansionistas favorecieran una recuperación de las reivindicaciones salariales.

La actuación sobre los términos del intercambio es todavía más limitada que la basada en la demanda. En primer lugar, los países pequeños son incapaces de dominar de manera duradera sus términos de intercambio. En segundo lugar, resulta imposible para todos los países disminuir sus términos de intercambio (restricción del (n-i) país). Si un bloque comercial como la Comunidad intentara disminuir sus términos de intercambio, debería limitarse a corregir la sobreevaluación estimada de las monedas europeas para ser aceptable a nivel internacional.

Finalmente, se pueden prever medidas más específicas para acrecentar la utilización de las capacidades y aumentar la formación de capital, es decir, diversas formas de subvenciones. Sin embargo, la pertinencia de subvenciones a la inversión no es evidente. En todos los Estados Miembros, las inversiones están subvencionadas en una forma o de otra, en general, por un sistema complejo de ventajas fiscales, amortizaciones, subvenciones directas, bonificaciones de interés, etc. La comisión ha aportado su apoyo a un programa de subvenciones a las inversiones a nivel comunitario (12). En general, la proliferación de diferentes tipos de ayudas ha contribuido a crear, a lo largo de los años y de acuerdo con una base ad hoc, estimulantes opacos y en ocasiones incoherentes, que no son ni dominados plenamente por los que deben decidir, ni bien comprendidos por los beneficiarios.

(12) Proposición de decisión del Consejo que habilita a la Comisión a contratar empréstitos en forma de nuevo instrumento comunitario para promover las inversiones en la Comunidad, 24 de Febrero de 1983.

La última línea de acción consiste en una reducción de los salarios reales. En la situación actual, en la que como acabamos de verlo existe incompatibilidad entre los salarios reales y el pleno empleo, esto se hace necesario. Es en esta perspectiva donde nos proponemos ofrecer a los empresarios subvenciones de empleo: éstas disminuyen el salario-coste, con la ventaja de modificar el salario pagado a los trabajadores.

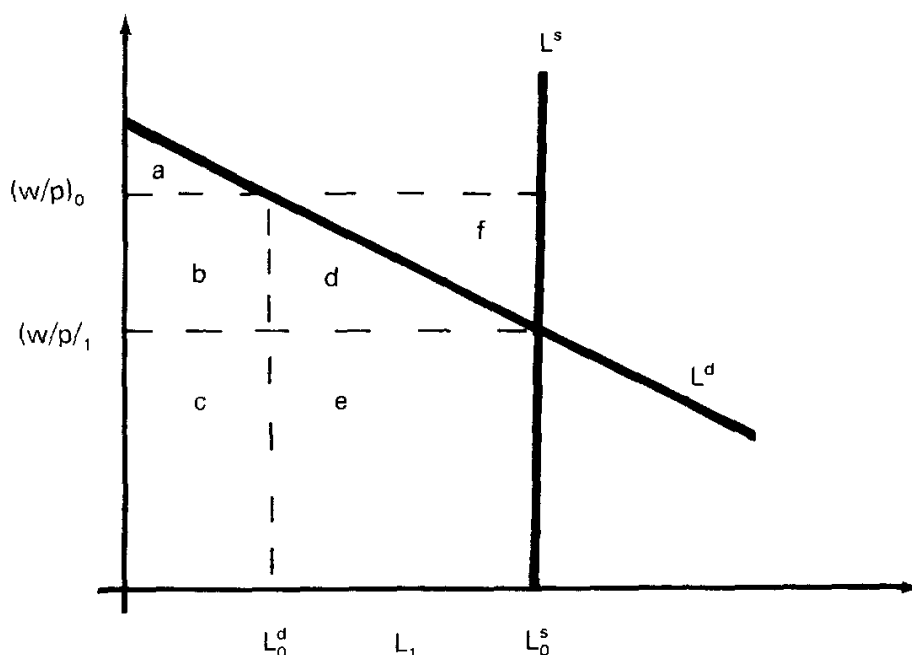
Veremos más adelante, que para que estas subvenciones sean eficaces deben ser marginales; además, no constituirán un estimulante la demanda de mano de obra más que en la medida en que representen una reducción apreciable del salario-coste durante un período de tiempo bastante largo.

El capítulo siguiente está dedicado a un análisis detallado de un programa de ayudas al empleo y compara esta forma de intervención con la reducción de las remuneraciones reales.

2. PROPUESTA PARA ESTIMULAR EL EMPLEO: CONCESIÓN DE AYUDAS A LA CREACIÓN DE EMPLEOS

En el primer capítulo hemos demostrado que a nivel de la Comunidad los salarios reales son excesivamente altos. Un aumento importante del empleo haría necesaria una disminución considerable de los salarios reales, si la elasticidad de la demanda de mano de obra a corto plazo de —0,2 % por ejemplo, es preciso que los salarios reales disminuyan el 25 % para poder aumentar el empleo el 5 % y disminuir la tasa del paro del 10% al 5%—. Resulta evidente que una disminución de los salarios reales acarrea a la vez un aumento de la demanda y una disminución de la oferta de mano de obra, por consiguiente un impacto mayor sobre el paro que sobre el empleo. Una disminución tan importante de los salarios reales apenas es posible en la práctica. Por otra parte, tampoco es necesaria.

Gráfico n.º 1



Una solución alternativa consistirá en conceder ayudas a la creación de empleo. Para fijar mejor las ideas, nos imaginaremos un sistema que toma como referencia el número de empleos existentes en cada empresa en una fecha a determinar. Por cada persona contratada por encima de este nivel de referencia la empresa recibe una ayuda correspondiente, como máximo, al importe medio de la indemnización del paro. Este capítulo examina los aspectos analíticos del problema, y el capítulo 3 se refiere a los aspectos prácticos a tener en consideración. Para más detalles y la verificación de las proposiciones, véase Chiarella y Steinherr (1982).

El análisis se basa en los datos incluidos en el gráfico 1. Se supone que todas las restricciones que se ejercen sobre la demanda de bienes y servicios son eliminadas por políticas fiscales y monetarias expansionistas, estando determinado el empleo en este caso únicamente por la demanda de mano de obra (13). Se supone que la oferta de trabajo es perfectamente inelástica, lo que no supone ninguna limitación al análisis.

Para un nivel de salario real $(w/p)_0$, la tasa de paro u se determina como sigue:

Disminuyendo los salarios reales al nivel $(w/p)_1$, se podría situar el empleo al nivel L_0^s . Por otra parte, una ayuda a la creación de empleos de

acarrearía igualmente un aumento del empleo al nivel L_0^s , manteniendo, sin embargo

(13) La observación empírica del Comportamiento Procíclico de las remuneraciones reales y del empleo no está en contradicción con una curva decreciente de la demanda de mano de obra ya que la curva de la demanda se desplaza en el curso del ciclo. Una cuestión que se plantea, a este propósito, es saber si las modificaciones de las remuneraciones reales acarrear modificaciones del paro o si la relación entre causa y efecto juega en el otro sentido. NEFTCI (1978) y Sargent (1978) han proporcionado elementos tendentes a demostrar que el vínculo de causalidad va en el sentido de las remuneraciones reales de empleo y que la curva de la demanda es descendente en un contexto de maximización intertemporal con costes de ajuste.

los salarios reales percibidos por los trabajadores al nivel $(w/p)_0$.

Queda por examinar (a) si la concesión de ayudas s_1 es factible; (b) (cuáles son) las consecuencias de este régimen de ayuda en el reparto de las rentas; (c) (cuáles son) las repercusiones dinámicas (en el tiempo) de la política s_1 sobre la inversión y el empleo; y (d) cómo se compara tal política con la alternativa de una subvención de las inversiones.

(a) *Posibilidad de realización.*—En la situación inicial, los parados perciben una indemnización de paro correspondiente a un porcentaje de las remuneraciones salariales:

$$\alpha w \quad (0 \leq \alpha \leq 1)$$

El importe total de los gastos incurridos para sostener a los parados (T) en la situación inicial se establece como sigue:

$$T = \alpha w (L_0^s - L_0^d) \quad (3)$$

El importe T es una transferencia corriente financiada por el impuesto que grava la renta del capital y del trabajo. Para no aumentar el déficit público, el régimen de ayuda s_1 no debe conducir a un aumento de las transferencias, incluyendo las subvenciones. Si el empleo aumenta hasta el nivel L_1 , las ayudas se establecen en $S_1 = s (L_1 - L_0^d)$, mientras que las indemnizaciones del paro llegan a $\alpha w (L_0^s - L_1)$. Por consiguiente, imponemos como limitación que la suma de estas dos cantidades no debe sobrepasar T:

$$s (L_1 - L_0^d) + \alpha w (L_0^s - L_1) \leq \alpha w (L_0^s - L_0^d) \quad (4a)$$

es decir, simplificando:

$$s \leq \alpha w \quad (4b)$$

Para calcular el número de empleos que pueden ser creados merced a un régimen de subvenciones marginales al empleo que respetaría la limitación presupuestaria (4), es preciso contar con

dos informaciones suplementarias: el parámetro α en la expresión (4b) y la elasticidad de la demanda de mano de obra (14).

Las estimaciones de la elasticidad de la demanda de mano de obra a corto plazo (η) son inciertas. Emplearemos prudentemente la hipótesis de una elasticidad $\eta > 0,1$ (15).

Si la tasa natural de paro se sitúa alrededor del 4% y la tasa actual de paro es del 9%, elevar el empleo del nivel L_0^d al nivel L_1 corresponde a un aumento del empleo del 5% (16). Para esto es preciso hacer disminuir los costos salariales del 25% si $\eta = 0,2$ y el 50% si $\eta = 0,1$. Como promedio, las indemnizaciones de paro corresponden al 70% de los salarios brutos; si se estima la carga empresarial en el 40% de los salarios brutos, a corresponde de groso modo al 50% de los costos salariales del empresario. Por consiguiente, $s < \alpha w$ es suficiente para crear el pleno empleo a corto plazo. Como las elasticidades consideradas son hipótesis prudentes, incluso para un período de un año, un programa de subvenciones marginales al empleo debería dar resultados rápidamente.

(b) *Distribución de la Renta.*—El gráfico 1 ilustra, igualmente, los cambios que las ayudas al empleo acarrear en la distribución

(14) En la figura 3 hemos dibujado la curva de la oferta de mano de obra en forma de una recta vertical, lo que no tiene consecuencia alguna para nuestro análisis porque los salarios reales pagados a los asalariados permanecen constantes.

(15) Como comparación, Berndt y Wood obtienen para Estados Unidos una elasticidad de sustitución entre el capital y el trabajo de 0,1. El valor implícito n se sitúa por consiguiente, entre 3,0 y 5,0. Véase igualmente Artus y Peyroux (1981).

(16) La tasa "natural" de paro es la fracción incomprensible del paro, incluso en equilibrio a largo plazo. Los cálculos disponibles no son fiables pero el 4% es una hipótesis razonable. El lector que prefiera otro valor podrá fácilmente rehacer el cálculo. Con un salario real constante, no existe razón para que varíe la oferta de trabajo. Por consiguiente, un aumento del empleo corresponde aproximadamente a una reducción del paro.

de la renta. El PIB inicial (situación cero) viene dado por el área $a + b + c$. El nuevo PIB de equilibrio después de la puesta en práctica del régimen de sme corresponde al área $a + b + c + d + e$. (Situación 1) en términos de PIB, se comprueba una mejora evidente, y por consiguiente una mejora general.

Para simplificar la exposición, supondremos que $\alpha w_0 = w_1$, de manera que la relación (4b) sea restrictiva. En la situación Inicial, los parados recibían una indemnización correspondiente al área c . La aplicación del régimen de subvenciones marginales aumenta la renta del trabajo (antes de los Impuestos) a razón del área $(d + f)$. La renta del capital (antes de los impuestos) se acrecienta y pasa del área a , el área $a + d$ y la parte de la renta del capital en el PIB es mayor en la situación 1 que en la situación 0 porque la relación d/e es superior a $a/(b + c)$. Este régimen de subvenciones implica por consiguiente una redistribución de la renta a favor del capital, sin reducir, por ello, los salarios reales. ¿Cómo se explica esto? Simplemente, porque la política gubernamental es discriminatoria y fija varios precios en la curva de la demanda de mano de obra, como lo haría un monopolista, que practicara precios diferenciados, y por ello se apropia del área b .

Si se comparan estos resultados con los que se obtendrían con una disminución de los salarios, no se encuentra diferencia más que al nivel de los efectos sobre la distribución de la renta. La asignación de la mano de obra y la variación del PIB son idénticas, aunque estas dos políticas son ambas soluciones de "primer rango". Si se disminuyen los salarios reales, la renta del capital pasa de a a $(a + b + d)$ mientras que la renta del trabajo disminuye necesariamente en cuanto que la demanda de mano de obra es inelástica. Si una política de disminución de los salarios es una solución de primer rango, un régimen de subvenciones marginales al empleo que produce exactamente la misma signación de los recursos (con una distribución de la renta diferente) es, por consiguiente,

igualmente una solución de primer rango.

(c) *Consideraciones Dinámicas.*—Debido al coste del ajuste de la mano de obra, se espera generalmente que la elasticidad de la demanda de mano de obra a largo plazo sea mayor que la elasticidad a corto. La pendiente de la curva L^d se aplanará, por consiguiente, a la larga y en consecuencia las subvenciones necesarias podrán ser reducidas.

El desplazamiento de la demanda de mano de obra a lo largo del tiempo se debe a las inversiones de capital. Por consiguiente, es necesario determinar los efectos producidos sobre la inversión por la política de subvenciones.

Chiarella y Steinherr (1982) analizan las evoluciones en el tiempo del empleo y la Inversión. Como el empleo en la situación de equilibrio final se sitúa a un nivel superior al empleo en la etapa inicial, la curva del producto marginal del capital se desplaza hacia arriba. Al mantenerse constante el coste del capital, la maximación del beneficio hace que se aumente el stock de capital de equilibrio. Es solamente en la hipótesis de funciones de producción de tipo Leontief, ex-ante y ex-post, que el capital aumenta al mismo ritmo que el trabajo, de manera que la relación capital/trabajo permanece constante. Si existe cierto margen de sustitución, el aumento de stock de capital será menos acentuado y la relación capital/trabajo disminuirá.

(d) *Las ayudas a la inversión y al empleo comparadas.*—Las ayudas a la Inversión son un instrumento adecuado si el objetivo es aumentar al máximo el crecimiento de las rentas reales. No obstante se preferirán las ayudas al empleo si el objetivo es reducir el paro (17). En efecto, en la

(17) Bhagwati y Ramaswami (1963) han enunciado el principio general, según el cual, en un mundo, en el peor de los casos, las distorsiones en un mercado son corregidas mejor por una intervención directa en el precio practicado en este mercado.

hipótesis de que sea posible una sustitución del capital por trabajo bien sea ex-ante o ex-post (hipótesis más realistas que la estricta complementariedad que implica que los dos instrumentos producen resultados equivalentes), las subvenciones al empleo tienden más a estimular esta sustitución y permiten así reclutar más trabajadores que las ayudas a la inversión. Además, si los factores de producción son sustituibles ex-ante, las ayudas al empleo presentan una ventaja suplementaria. En efecto, la inversión se ajusta lentamente en el tiempo porque los plazos necesarios para la decisión y la puesta en práctica son bastante largos y porque los costes de ajuste aumentan de manera exponencial. Por consiguiente, la creación de empleos sobre la base de un programa de inversión lleva tiempo. Por el contrario, si se dispone de un programa de ayudas al empleo, la mano de obra puede ser reclutada rápidamente y empleada sobre la base del capital existente (18) y mucho más fácilmente cuando en la actualidad el stock de capital está masivamente infrautilizado.

3. CONSIDERACIONES PRACTICAS RELATIVAS A LA PUESTA EN PRACTICA DE UN PROGRAMA DE SUBVENCIONES MARGINALES AL EMPLEO (sme)

El programa de **sme** presenta cierto número de características atrayentes y, como se ha visto, es realizable a pesar de las restricciones presupuestarias a respetar. El presente capítulo será dedicado al examen de las cuestiones prácticas de puesta en práctica de este programa.

(18) Los trabajos empíricos de Nadiri y Rosen (1977), parecen indicar que las empresas proceden más rápidamente a un ajuste del factor trabajo que del factor capital.

3.1. ¿Cómo y a quién deberían ser concedidas las subvenciones?

Las ayudas deberían ser concedidas a las empresas en forma de subvenciones directas o de reducción de impuestos. Los dos sistemas han sido aplicados en numerosos países (véase el anexo B). Otra solución sería conceder las subvenciones directamente a los trabajadores de nuevo contrato. En el plano teórico estas tres soluciones son equivalentes: para las empresas el canal por el que reciben el dinero importa poco y una reducción del impuesto sobre el personal ocupado relacionado con la contratación o una reducción del impuesto sobre los beneficios equivalen, por consiguiente, a una subvención directa. En contraste, en el plano político puede ser más tentador conceder reducciones de impuestos, pero para numerosos países el importe poco elevado de los impuestos sobre el personal ocupado puede limitar el grado de subvención.

La subvención puede consistir en una cantidad fija por trabajador de nueva contratación o en un porcentaje de la masa salarial. Las subvenciones expresadas en esta última forma tienen la ventaja de no provocar distorsiones en la contratación a favor de los trabajadores de salario bajo, pero presentan el inconveniente de acarrear gastos administrativos mayores, necesarios, para evitar los fraudes. En el caso de la subvención fija, la única información que debe proporcionar la empresa es el aumento del empleo. En el caso de la subvención calculada sobre la masa salarial, la empresa debe proporcionar las informaciones sobre la contratación neta para cada nivel de salario. Esta es la razón por la que estamos a favor del pago de una suma a tanto alzado aproximada a la asignación media de paro.

Kesselman et al (1967) han mostrado que la determinación del empleo básico por encima del cual son pagadas las subvenciones tiene una incidencia determinante en el efecto de las **sme**. De acuerdo con sus resultados, recomendamos adoptar como

base el empleo existente en una fecha reciente.

Por razones evidentes, solamente debería beneficiarse de las **sme** el empleo del sector privado.

3.2. Duración, amplitud y transparencia de la política

Las políticas de subvenciones presentan a menudo cuatro defectos: las subvenciones no son marginales, su duración es excesivamente corta, su importe es insuficiente y son poco transparentes.

Todas las experiencias hechas hasta el presente en el campo de las subvenciones a los salarios han ido acompañadas de uno o varios de estos defectos. El anexo B muestra que, en cada experiencia concreta, se debe a uno de estos defectos que el éxito no haya sido total.

Los argumentos a favor de una limitación de las subvenciones a la creación de empleo han sido desarrollados ya en el capítulo 2.

La duración de la aplicación constituye un elemento importante del programa, como resulta igualmente de las experiencias descritas en el anexo B. Philips (1978), en particular, muestra de manera convincente que el programa alemán de subvenciones a los salarios que fue aplicado del 10 de Diciembre de 1974 al 1 de Mayo de 1975, ha fracasado debido a la brevedad de su período de aplicación. Un programa de duración muy corto puede no originar más que sustituciones intertemporales de la contratación, sin producir ningún efecto neto después de la expiración del programa. Por otra parte, el paro actual no debe ser concebido como un fenómeno permanente. Una fuerte recuperación de la demanda mundial reabsorbería automáticamente el paro coyuntural y facilitaría la reducción del paro estructural. Por consiguiente, nosotros preconizamos un programa a plazo medio de una duración de tres a cinco años. Una duración mínima del

programa debería ser garantizada para compensar los costes de ajuste y rentabilizar las contrataciones y las inversiones vinculadas con las mismas. El final del programa podría ser expiración de la duración mínima, o bien en una fecha ulterior fijada en función de la evolución de la situación económica general.

La subvención marginal debería alcanzar igualmente un umbral cuantitativo suficiente. Por ejemplo, si los salarios reales en la comunidad son superiores en un 40 % a los del Japón, una subvención del 5 % no tendría absolutamente ningún efecto, mientras que una subvención del 45 % rentabilizará las inversiones suplementarias. La ventaja de esta propuesta es que reduce considerablemente el coste marginal sin imponer, por otra parte, cargas suplementarias al presupuesto nacional.

La subvención debería ser transparente tanto para las autoridades como para los beneficiarios potenciales. De otro modo, como ocurre frecuentemente con las subvenciones a la inversión, el control del programa y su evaluación continua resultan difíciles y en ocasiones imposibles, lo que abre el paso a toda clase de abusos.

Debido a su simplicidad, su transparencia y su carácter general, la **sme** debería permitir evitar estos problemas.

3.3. Riesgos de abusos

Toda intervención en el funcionamiento del mercado comporta riesgos de abusos y de distorsiones imprevistas y no deseadas. Un programa **sme** comporta el riesgo siguiente: ciertas empresas podrían despedir de parte de su personal con el fin de beneficiarse de subvenciones al recontratarlos.

La forma de evitar en gran parte este riesgo es tomar como nivel de empleo de referencia el empleo existente en una fecha anterior a la puesta en práctica del programa, es decir, en un momento en que la empresa no podría contar con tal programa.

Por supuesto, una empresa podría reducir su personal en un establecimiento y aumentarlo en otro para beneficiarse de la **sme**. Por consiguiente, a tener en cuenta es el de la empresa o grupo y no el empleo del establecimiento. Para los grupos internacionales, solamente cuenta el empleo doméstico. En caso de fusión, el nivel de empleo de referencia debe ser el existente en las empresas anteriormente independientes. Con estas garantías no habrá abusos más que en los casos de transferencia de personal a una empresa que pertenezca a otro propietario. Teniendo en cuenta lo que cuestan las reducciones de empleo y las creaciones de nuevas empresas dotadas de un régimen de propiedad diferentes, los riesgos de abuso deberían ser mínimos.

3.4. Distorsiones provocadas por el programa

Un programa de **sme** provoca cierto número de distorsiones, algunas de las cuales son deseadas. Si tiene éxito, modifica la relación global capital/mano de obra, ya que favorece una sustitución del capital con la mano de obra. El resultado es consiguientemente una disminución de la productividad media. La justificación de tal política reside en el aumento del empleo y de la producción total.

Merece ser subrayada otra distorsión: un programa de **sme** es manifiestamente más rentable en los sectores de gran intensidad de mano de obra que en los sectores de gran intensidad de capital. No obstante, esta distorsión encuentra dos justificaciones: por una parte, a corto plazo es el único medio de aumentar notablemente el empleo. En efecto, para crear el mismo empleo en sectores de gran intensidad de capital, serían necesarias muchas más inversiones y, por consiguiente, tiempo. Sin embargo, un programa de **sme** no frena el crecimiento de los sectores de gran intensidad de capital, simplemente los subvenciona menos que a los otros. Por otra parte, numerosas industrias de gran intensidad de mano de obra sufren actualmente la

competencia de países con salarios bajos. La respuesta habitual consiste en erigir barreras aduaneras. Resulta claro que son preferibles las subvenciones al empleo, ya que éstas conciernen únicamente a los aumentos de empleo y no aportan ninguna ayuda a las empresas cuyo empleo se estanca o disminuye. Por consiguiente, actúan más en la reasignación de los recursos que en la estabilización del empleo, lo que es deseable en una perspectiva a largo plazo.

3.5. ¿Sería preciso subvencionar todos los empleos en las empresas de nueva creación?

En un mercado no concurrencial, las **sme** ayudarían a las empresas a superar los obstáculos que dificultan su acceso al mercado. En un mercado concurrencial las **sme** supondrían una desventaja para las empresas existentes y podrían originar quiebras. En efecto, si a los precios iniciales las empresas existentes están justamente más subvencionadas podrían hacer bajar los precios a un nivel no soportable por las empresas existentes. En una economía abierta, esto no puede ocurrir, ya que los precios son fijados en los mercados mundiales.

Para dejar las distorsiones posibles en un nivel tolerable se podría decidir que en ningún caso debe ser subvencionado más del x % del empleo total de una empresa. Si, por ejemplo, x es igual a un cuarto, basta con que una empresa existente aumente su empleo en un tercio para beneficiarse a la misma tasa de subvención media que la de cualquier empresa nueva. Si las empresas nuevas tienen interés en entrar en el mercado, las empresas existentes deberán tener igualmente interés en desarrollarse, en particular en un mercado concurrencial.

3.6. ¿Aplicación específica o general?

Los programas al empleo existentes están reservados, a menudo, a ciertas categorías profesionales o a ciertos grupos de

edad (trabajadores disminuidos físicos, jóvenes en busca de un primer empleo), al empleo en regiones desfavorecidas o en industrias en declive. Tales elecciones pueden justificarse perfectamente por razones que no son económicas, pero insistimos en la necesidad de aplicar un programa general de **sme** sin que esté acompañado de condiciones restrictivas, por razones de eficacia de gestión y de transparencia. Las industrias en declive no deberían beneficiarse de ninguna prioridad, para no favorecer una asignación de recursos poco deseables a largo plazo.

Si la **sme** fuera reservada a ciertas categorías de trabajadores o a las regiones desfavorecidas, su impacto macroeconómico sería limitado. (Véase el anexo B). Solamente por el hecho de que aumente el empleo total mejoran las perspectivas de empleo de los grupos minoritarios y los trabajadores jóvenes. Al estar fijadas las tasas de las **sme** base del subsidio medio de desempleo, la mano de obra cualificada es proporcionalmente más subvencionada que la mano de obra salario alto. En la medida en que los trabajadores cualificados y menos cualificados son complementarios más que concurrentes (19), no existe problema. Sin embargo, no es malo que el programa **sme** produzca primero efectos en los trabajadores no cualificados, dado que el paso es más elevado entre ellos.

3.7. Gastos inútiles

Es imposible evitar ciertos gastos inútiles en el marco de un programa **sme**. Tales gastos pueden producirse durante toda la duración del programa (como se expone en el apartado 3.2. o en un momento determinado de éste). Por ejemplo si ciertos sectores declinan en todo caso, porque sus perspectivas a largo plazo son desfavorables que otros aumentan el empleo, el programa **sme**

puede no tener efecto sobre el empleo total, sino subvencionar únicamente empleos que habrían sido creados de cualquier manera. Los gastos inútiles pueden ser elevados, en particular durante los períodos en el curso de los cuales se producen desplazamientos sectoriales importantes. Sin embargo, parece ser que los problemas de las economías europeas son la lentitud de las reasignaciones sectoriales y el declive del empleo del sector privado. Una **sme** aportaría, por consiguiente, una ayuda para la reasignación de la mano de obra, y aunque esto no impide una reducción de empleo en alguna empresa determinada, contribuye, no obstante, gracias a las creaciones de empleo, a frenar la reducción del empleo global. Incluso si ciertos empleos subvencionados hubieran sido creados de todas las maneras, estimamos que mientras la proporción de estos gastos inútiles sea inferior a la unidad, el programa merece ser realizado porque la **sme** aumenta los beneficios de las empresas, lo que mejora su margen de financiación y las estimula a realizar inversiones.

3.8. Políticas de apoyo

Para que un programa **sme** tenga eficacia máxima, son indispensables políticas de acompañamiento. Una de estas políticas debe destinarse a garantizar una demanda suficiente. Como se ha dicho anteriormente, puede ser necesario estimular la demanda global. Pero, en vista de la gran apertura de las economías europeas, es principalmente en el comercio exterior donde se harán sentir los efectos del programa ya que mejora la competitividad de las empresas europeas. Por consiguiente, puede ser más importante para las economías europeas resistir a las tendencias proteccionistas y contribuir al mantenimiento y a la mejora de las relaciones comerciales existentes.

Una segunda política de acompañamiento debe garantizar una oferta de mano de obra suficiente cuando aumente la demanda. Para este fin, sería preciso fijar especialmente

(19) La experiencia muestra que ocurre también así en la práctica. Véase Kesselman et al. (1977).

reglas más severas en materia de asignaciones de paro, especialmente en lo que concierne a su duración, su importe y sus condiciones de concesión. Podrían ser adoptadas medidas suplementarias destinadas a mejorar la movilidad geográfica e interprofesional, pero el propio programa **sme** ayuda a las empresas a tomar estos costes a su cargo.

Una tercera política de acompañamiento debería tratar de evitar que las ganancias de competitividad marginales sean rápidamente erosionadas y en particular que los salarios reales no aumenten más rápidamente que la productividad. En efecto, los sindicatos estarán tentados de reclamar aumentos mayores de los salarios reales, dado el aumento del empleo y la disminución del coste marginal de la mano de obra. Por consiguiente, es imperativo hacer que cooperen. Esto no debería ser imposible, ya que los trabajadores como categoría social extraerán beneficios de esta política.

En los países en que existe un sistema de indexación de los salarios sería deseable una reforma suplementaria. Para el sistema actual de adaptación de los salarios nominales a la evolución del índice de los precios de consumo, toda modificación de los términos de intercambio acarrea distorsiones en el reparto de la renta. Por ejemplo, los shocks petroleros han reducido considerablemente la parte de los beneficios en los países en los cuales los salarios están indexados. Como propone Steinherr (1978) estas distorsiones pueden ser evitadas completamente si los salarios son indexados sobre el deflactor del PIB en lugar de serlo sobre el de los precios al consumo.

4. CONCLUSIÓN

La tesis defendida en el presente documento es que un programa de subvención a los salarios, puesto en práctica correctamente, debe permitir un retorno al pleno empleo en muy poco tiempo, incluso si no mejora la coyuntura mundial. Por programa

puesto en práctica correctamente es preciso entender en particular un programa simple y transparente que prevea subvenciones substanciales durante un período de tres a cinco años, limitadas a las creaciones de empleo. Para evitar abusos y asegurar al programa una eficacia máxima, es preciso determinar con cuidado el empleo de referencia por encima del cual son pagadas las subvenciones.

La encuesta que hemos efectuado sobre los programas de subvenciones a los salarios realizados en el pasado muestra que si no han tenido éxito en crear masivamente empleo, es porque presentaban uno o varios de los defectos siguientes: subvenciones reservadas a los trabajadores de bajos salarios o al empleo en regiones o industrias en declive, subvenciones de muy corta duración, importes insuficientes para compensar los gastos de contratación y despido e incluso subvenciones no limitadas a las creaciones de empleo.

Por comparación con otras políticas de subvenciones, un programa de subvenciones marginales al empleo es ciertamente preferible desde el punto de vista de la creación de empleos. Por ejemplo, las subvenciones a la inversión tienen la ventaja de contribuir a hacer que aumente la relación capital/mano de obra y, por lo tanto, las rentas per cápita a largo plazo. En contraste, los efectos a plazo corto y medio sobre el empleo son claramente inferiores a los que producen las subvenciones marginales a los salarios.

Finalmente, hemos tornado la posición de que un debate centrado en la cuestión de saber si convendría estimular la demanda o reducir los salarios, no aportaría, sin duda, solución alguna. Una subvención marginal al empleo puesta en práctica de acuerdo con los principios enunciados en el presente documento produce en las empresas el mismo efecto de una reducción de los salarios reales sin acarrear, sin embargo, una reducción de la renta salarial per cápita. Así se mantiene la demanda de consumo y, a

medida de la puesta en práctica del programa, aumenta la demanda del consumo interior.

Debido a la disminución de los costes marginales, aumenta la capacidad de la economía doméstica para hacer frente a la competencia extranjera. De ello resulta que, a consecuencia a la vez de la disminución de los costes y del aumento de la demanda, las inversiones son estimuladas también. Al aumentar la producción, disminuye el déficit presupuestario porque el coste del programa de subvenciones al empleo es cubierto a su vez por el ahorro realizado en el subsidio de desempleo. Si, además, parece posible y deseable estimular la demanda global, esto podría hacerse. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que la subvención marginal al empleo propuesta comporta un gran estímulo de la demanda de consumo, estímulo que falta totalmente en el caso de reducción de los salarios reales. Estimamos que este estímulo de la demanda es suficiente para llevar la economía europea al pleno empleo.

ANEXOS

A) ESTUDIOS CONCERNIENTES A LAS SUBVENCIONES DE EMPLEOS

Las subvenciones a la creación de empleo han sido preconizadas por varios autores bajo la denominación "employment tax credits" o de "wage subsidies". Numerosas proposiciones se han limitado al empleo de una categoría particular de trabajadores o al empleo de ciertas industrias. Teniendo en cuenta la rigidez de los salarios, la concesión de subvenciones al empleo en las industrias o regiones afectadas se ha revelado superior a la concesión de subvenciones al capital o a la producción (en los estudios de Borts —1966— y de Lind y Serck-Hanssen —1972—) o la protección tarifaria (Bhagwati y Ramaswami —1963—). Las subvenciones al empleo para la formación de los trabajadores de

bajo salario han sido analizadas en profundidad por Hammermesh (1971).

El enfoque por categoría suscita ciertas controversias en el plano político y el de la distribución, que resultan de la limitación de los grupos beneficiarios y de la sustitución que opera entre las diferentes categorías de mano de obra. Una subvención general permite evitar estas dificultades. Kaldor (1936) ha sido sin duda el primero en proponer una subvención general, estimando que una subvención al empleo constituye el mejor medio de reducir el paro. Una propuesta análoga fue hecha por Frisch (1949). Estos análisis están todos basados en una subvención a favor del empleo total en una industria, una región, una categoría profesional o toda la economía. Una subvención marginal al empleo se ha revelado mucho más eficaz en los estudios de Layard y Nickell (1980), Holmlund (1980), Kesselman et al (1977) y Chiarella y Steinherr (1982).

Layard y Nickell (1980) analizan la **sme** en un marco Keynesiano. Su conclusión principal es que la **sme** representa, en términos de déficit presupuestario por empleo adicional, un coste inferior al de un aumento de los gastos públicos y que los efectos en la balanza de pagos y el nivel de los precios son siempre más favorables.

Holmlund (1978) utiliza un modelo de maximización intertemporal para la empresa competitiva para un "monopsonio" en el mercado del empleo. Muestra que una simple subvención a la contratación aumenta siempre los niveles de equilibrio del capital y del empleo.

Estos dos estudios no imponen limitación financiera a la política de concesión de subvenciones. Layard y Nickell siguen procedimientos Keysianos que permiten al déficit presupuestario público que aumente sin tener efecto sobre las anticipaciones de los agentes económicos concernientes a los impuestos que deberán pagar en el futuro. Holmlund hace igualmente abstracción de las limitaciones presupuestarias, lo que se

justifica por el hecho de que él se interesa en una sola empresa.

Chiarella y Steinherr (1982) utilizan un modelo de maximación intertemporal para empresas representativas. Las subvenciones son concedidas por cada contrato adicional a partir de un nivel de referencia, pero la probabilidad de que el programa sea interrumpido aumenta con el tiempo. Por otra parte, la **sme** se ve afectada por las limitaciones financieras y la empresa representativa tiene en cuenta los impuestos que deberá pagar en el futuro. Debido sobre todo a este elemento la subvención tiene más dificultades para estimular el empleo que en el marco de un equilibrio parcial o en el contexto Keynesiano sin limitación presupuestaria, pero facilita, no obstante muchísimo el retorno al pleno empleo, salvo en casos excepcionales.

Kesselman et al presentan un análisis teórico de las subvenciones al empleo y simulan los efectos de tres políticas: una subvención a la inversión, un crédito de impuesto general para el empleo y un crédito de impuesto marginal para el empleo. Su enfoque es el siguiente: estiman en primer lugar funciones de producción con rendimientos de escala constantes para la industria americana, con tres factores de producción: los obreros, los empleados y el capital físico. Simulan seguidamente, para el período 1962-1971, el efecto ejercido por la supresión del programa de crédito de impuesto a la inversión (ITC) que existía durante este período.

Si se mantiene la producción constante, el empleo habría sido más elevado y el stock de capital menos elevado, sin el ITC. A continuación calculan los efectos de la supresión del ITC y la utilización de los recursos así liberados para la concesión de una subvención general o de una subvención marginal del empleo. En ambos casos, el empleo sería más alto que en ausencia de cualquier programa y el stock de capital sería menor. Además, una subvención marginal habría creado hasta ocho veces más empleos que una subvención general, por un coste

presupuestario idéntico. Indican igualmente que con las subvenciones a los salarios, el empleo de obreros aumenta mientras que el de empleados disminuye, y ocurre lo inverso para una subvención a la inversión.

Con un presupuesto de 1.120 millones de dólares en 1971, la creación de empleos por medio de un crédito de impuesto marginal representaría el 0,545 % del empleo en la industria americana. Por consiguiente, por aproximadamente 10.000 millones de dólares (es decir, menos del 1 % del PIB dedicados a la **sme**), el empleo en la industria manufacturera habría podido aumentar el 5 % en 1971. Esto muestra que los argumentos presentados en el documento principal concernientes a la posibilidad práctica del retorno al pleno empleo por medio de la **sme** son totalmente razonables.

El análisis de las subvenciones selectivas da lugar a cierto número de resultados interesantes.

Burdett y Hool (1982) analizan el impacto de las subvenciones selectivas sobre el paro, el "trade-off" para-inflación y la distribución del empleo y de la renta. Su modelo es un modelo de corto plazo en el que los precios y salarios son rígidos. A causa de esta rigidez, pueden existir excesos de oferta y de demanda en el mercado de bienes y el mercado del trabajo.

He aquí sus conclusiones principales:

- I) El impacto de la subvención depende de la estructura de las condiciones de desequilibrio en todos los mercados; no solamente de la presencia del paro en el grupo seleccionado. En casi todos los casos, el empleo aumenta en el grupo seleccionado y en el conjunto de la economía.
- II) El estímulo del empleo será mayor si no hay exceso de oferta en el mercado de bienes. Es en este momento cuando las compañías responden mejor a las señales del precio y, en particular,

a la distribución del salario real pagado.

- III) Salvo en el caso de que todos los mercados presenten un exceso de oferta, la subvención servirá para reducir las tensiones inflacionistas.
- IV) Las subvenciones son particularmente efectivas para alcanzar un objetivo de empleo, de precios y de distribución de las rentas durante las fases ascendentes y descendentes de los ciclos; las políticas de demanda son más eficaces en los picos y en los valles.

Johnson (1981) construyó un modelo en el cual el equilibrio no se realiza en los mercados de trabajo para los trabajadores del grupo seleccionado o en el cual el paro de estos trabajadores es inducido por los programas de transferencias.

Encuentra que la eficacia de una subvención selectiva depende fuertemente del tipo de desempleo que sufre este grupo.

Si el desempleo es estructural, debido, por ejemplo, a un salario mínimo que restringe el ajuste hacia abajo de los salarios de este grupo, la subvención no será eficaz más que si cubre la totalidad de la población de este grupo. Si la subvención no cubre más que una parte de esta población, habrá simplemente sustitución de trabajadores subvencionados por trabajadores no subvencionados y el efecto sobre el empleo será nulo. Si el paro en el interior del grupo se debe a los efectos desincentivadores de las asignaciones de paro, entonces, incluso, una subvención limitada a una parte de la población de este grupo será eficaz.

Los efectos de las subvenciones selectivas en el PNB y la tasa de paro han sido estudiados teóricamente por Bishop (1979) y empíricamente por Bishop y Haveman (1978) en su evaluación del N.J.T.C. (New Job Tax Credit), programa americano de subvenciones al empleo. Estos estudios afirman que el impacto sobre el empleo y el PNB de una política de estímulo de la demanda. Además, la primera política comporta menos riesgos

de inflación que la segunda.

B) EXPERIENCIAS POR PAÍSES

Los programas de subvención al empleo que presentamos han sido adoptados después de la recesión de 1974.

En esta época, se consideraba que el paro era ante todo un fenómeno cíclico normal más que un problema estructural. Por consiguiente, el objetivo era emplear una política contracíclica: preservar o crear empleos durante un período de desfallecimiento temporal del mercado del empleo.

Es esto lo que explica que estas subvenciones eran de muy corta duración y poco importantes. En la presentación de las experiencias por países distinguiremos las subvenciones marginales selectivas de las subvenciones marginales no selectivas. Nos interesaremos ante todo por la creación neta de empleos. Esto puede ser definido como la diferencia entre el número de subvenciones concedidas y la variación del empleo que se habría registrado a falta de estas subvenciones.

Han sido utilizados diferentes métodos para evaluar estas diferencias, especialmente modelos econométricos, la comparación de empresas subvencionadas con empresas "testigos", empresas en todo punto semejantes a las empresas subvencionadas (pero que no han recibido subvenciones) y encuestas.

Varias razones pueden explicar la diferencia entre la creación neta de empleos y el número de empleos subvencionados. En primer lugar, la producción de los trabajadores subvencionados está en competencia con la de los trabajadores no subvencionados. A menos que se produzca aumento de la demanda o deterioro de la relación capital/trabajo, el aumento de la producción, por un lado, será compensado por una disminución de la producción, por lo tanto del empleo. Esto es lo que se llama el efecto de

Tabla A. **Recapitulación de las experiencias por países**

Programa (a) Programas aceptados	Base de selección	Base de subvención	Importe de la subvención	Trabajadores aceptados		Porcentaje de la población activa	Coste bruto y % de los gastos públicos
				Duración máxima de la subvención	Número		
1. Irlanda Premium Employment Program 1975-1977	Empresarios registrados desde un mínimo de 4 semanas, en paro o como trabajadores de tiempo parcial, o en cursos de formación. Empresarios: agricultura o manufactura.	Aumento del empleo por encima del nivel existente al comienzo del programa; base reajustada todos los meses si las primas son solicitadas para 10 trabajadores o el 10 % de la fuerza laboral inicial.	Pequeño importe semanal. Equivalente al 15-20 % del salario femenino medio.	18 meses	8 157	0,8	0,08 (1976)
2. Francia Primer pacto nacional para el empleo, 1977	Empleados; los que terminan sus estudios y jóvenes que terminan su servicio militar. Empleadores: todas las empresas.	Aumento del empleo por encima del nivel existente al comienzo del programa salvo despido normal.	1) Exención total de las cargas de la seguridad social, equivalente al 25 % del coste salarial o el 35 % del salario. 2) Subsidio total a la formación (etapas prácticas y etapas de formación).	12 meses	550 000	0,8	0,6
3. Gran Bretaña a) Small firm employment Subsidy (1977-1980) b) Recruitment Subsidy for School Leavers Octubre 1973 c) Youth Employment Subsidy. Octubre 1976	Fábricas de menos de 50 trabajadores en las regiones asistidas; más adelante, extensión a las compañías hasta 200 trabajadores. Todo empresario que contrate a un estudiante que termina, sin trabajo. Todo empresario que contrate a un joven de menos de 20 años sin empleo desde hace seis meses por lo menos.	Aumento del empleo por encima del nivel existente al comienzo del programa.	Importe semanal 20 libras, equivalente al 30 % de los costes salariales medios en la empresa. 5 Libras por semana 10 Libras por semana	6 meses 6 meses	Acumulativo 200 000 por año 30 000 14 000	0,1	0,02
4. Alemania Subvenciones al empleo (1974-1975)	Empleados registrados desde un mínimo de 3 meses como parados. Empresarios en las regiones en que el paro es superior a la media.	Aumento del empleo por encima del nivel existente al comienzo del programa.	60 % del salario en vigor para el trabajo; pagado por 6 meses en una vez, después de la notificación del nuevo contrato.	6 meses	78 900	0,3	0,08
5. Estados Unidos Targeted Jobs Tax Credit (1978-1980) b) Programas no selectivos	Todas las empresas; trabajadores económicamente desfavorecidos.	Todo empresario que contrata un nuevo trabajador perteneciente a un grupo seleccionado.	50 % del salario FUTA (6000 dólares) el primer año, 25 % del salario FUTA del 2.º año.	2 años	140 000		
6. Gran Bretaña Temporary Employment Subsidy, 1975-1979	Inicialmente en las "regiones asistidas"; seguidamente nacional.	Número de trabajadores con riesgo de ser despedidos.	Importe semanal equivalente al 30 % de los costes salariales medios en la industria.	Subsidio entero durante 12 meses, seguidamente 1/2 subsidio durante 6 meses	Acumulativo 1975-79, 518 000 Por período 170 000, 190 000	2,1 0,7	0,25 (1978)
Estados Unidos New Jobs Tax credit (1977-1978)		Aumento de la base salarial FUTA por encima del 102 % de esta base para el año anterior.	50 % de los salarios FUTA (4.200 dólares) máximo: 100 000 dólares por compañía.	1 año		1 % en 78	2 bill. de dólares

desplazamiento. En segundo lugar, en la hipótesis de que el programa tuviera un coste neto, sería preciso financiarlo por un aumento de los impuestos de los créditos, lo que reduciría la demanda en alguna parte en la economía. Finalmente, algunos de los trabajadores subvencionados se habrían colocado sin las subvenciones.

El cuadro A recapitula los programas por países.

C.1. Programas de Subvenciones marginales selectivas

1. IRLANDA

El "Premium Employment Program" prevé una prima cuyo importe representa del 15 al 20% del salario industrial medio de un hombre y del 25 al 40% del salario industrial medio de una mujer, para todo aumento del empleo en la agricultura y las industrias manufacturadas por encima del nivel existente antes de la introducción del programa en Junio de 1975. El período del subsidio es de 18 meses. Son elegibles todas las personas apuntadas al paro, o que han trabajado a tiempo parcial durante las 4 semanas anteriores como mínimo, y que han recibido asignaciones de paro en cierto momento.

El nivel de empleo alcanzado merced a la prima debe ser mantenido durante cuatro semanas como mínimo.

El éxito del programa ha sido evaluado a partir de una encuesta realizada en una muestra de 100 compañías subvencionadas y 102 compañías no subvencionadas (grupo de control). Informamos de los resultados principales (Schwanse):

El 40% de las compañías del grupo de control habrían podido solicitar subvenciones y no lo han hecho, bien sea porque no estaban al corriente del programa o porque las primas eran demasiado pequeñas.

El 78% de las compañías subvencionadas habían contratado a trabajadores para los cuales no podían

obtener subvenciones. Casi todas estas compañías explican su comportamiento por la dificultad de encontrar "cualificaciones particulares" entre los trabajadores elegibles.

La mayor parte de las subvenciones han sido solicitadas por industrias en que el nivel de los salarios es relativamente bajo, es decir, en que la relación subvención/salario es alta.

Estos resultados muestran con evidencia que el impacto que habría podido tener el programa ha sido limitado a causa de una mala información, de criterios de elegibilidad demasiado estrechos, y de una subvención demasiado pequeña.

De acuerdo con la encuesta citada, el impacto del programa en el empleo es el siguiente: el 46 % de las empresas subvencionadas han modificado su comportamiento, bien sea contratando más trabajadores que los que habrían contratado sin subvenciones, o contratando antes de que lo habrían hecho, o contratando con preferencia a los no parados.

La creación neta de empleos es, por consiguiente, inferior al número de empleos subvencionados, sin que los resultados de la encuesta permitan cuantificar correctamente la creación de empleos.

La evaluación por Nolan (citada en Schwanse, 1982) del coste neto del programa revela que si el 50 % de las primas pagadas se destinaran a una creación real de empleos, el coste neto del programa sería nulo.

2. FRANCIA

El "Pacto Nacional para el empleo" comprende tres programas:

- I) Un programa destinado a los jóvenes que terminan sus estudios o su servicio militar; su objeto es la disminución del paro de temporeros. Debido a la influencia de éstos en el mercado del

- trabajo en la segunda mitad de 1977. Este programa consiste en una exención de las cargas de la seguridad social para todo empresario privado decidido a contratar trabajadores o aprendices entre el 1 de Julio y el 31 de Diciembre de 1977. La exención es aplicable durante un año, período en el curso del cual el empleo debe ser mantenido como mínimo al nivel prevalente al comienzo del programa. La exención representa aproximadamente el 33 % del coste salarial de un joven trabajador y el 25% del coste total de un trabajador.
- II) "Etapas de prácticas" cuyo objeto es proporcionar una experiencia de trabajo fuera de un contrato de empleo.
- III) "Etapas de formación" consistente en una formación sobre el terreno fuera de un contrato de aprendizaje. Este programa y el anterior no se limitan a nuevos entrantes en el mercado del trabajo. Una subvención (90 % del salario mínimo para un joven de más de 18 años) está a favor de los jóvenes contratados por las empresas privadas dispuestas a prepararles para un trabajo normal.

Las industrias que han manifestado más interés en estas subvenciones son pequeñas industrias del sector terciario, en las que la rotación del personal es alta y el nivel de los salarios es relativamente bajo.

Colin y Spinasse (citados por Schwanse, 1982) estiman la reducción del paro en más de 100.000 trabajadores. Estos resultados son corroborados en dos estudios citados por Schanase, el uno efectuado para la "dirección de la revisión" y el otro para "oficina Nacional de estadísticas".

Según estos estudios, las etapas tienen más influencia que las exenciones. Creemos que este hecho se puede atribuir a las condiciones diferentes de los programas. En el primer caso, en contraste con el segundo, los empresarios no están obligados a conservar a los

nuevos trabajadores; además, la prima es mayor en el primer caso.

Dado el objetivo del pacto —limitar el paro estacional de un grupo particularmente vulnerable— el número de jóvenes afectados por el programa es un indicador del éxito. Además, la selectividad del pacto a favor de los jóvenes del acuerdo con el estudio de Colin y Spinase no ha perjudicado a los trabajadores adultos. No se ha producido sustitución de adultos no subvencionados por jóvenes subsidiados.

Las modalidades del pacto reclaman, no obstante, las observaciones siguientes: las etapas prácticas pueden haber sustituido a contratos de empleo regulares y haber hecho más difícil el acceso de los jóvenes a un empleo regular.

Por consiguiente, faltaría al pacto uno de sus objetivos, es decir, la mejora de la estabilidad y de la calidad del empleo. Además, la selectividad del programa en favor de los jóvenes hace que el coste neto de este programa sea bastante alto. Las simulaciones macroeconómicas sugieren que el coste neto es de aproximadamente el 80% del coste bruto. Esto está vinculado al pequeño importe de los ingresos fiscales a esperar de los jóvenes trabajadores.

3. GRAN BRETAÑA

En Gran Bretaña existen especialmente tres programas selectivos: el "Small Firms Employment Subsidy", el "Recruitment Subsidy for School-Leavers" y el "Youth Employment Subsidy".

El "Small Firms Employment Subsidy" tiene como objeto estimular a las empresas en expansión a extender sus operaciones antes que lo habrían hecho sin los subsidios.

Este programa, destinado inicialmente a las empresas manufactureras de menos de 50 trabajadores, localizadas en las "regiones asistidas", ha sido ampliado a las compañías manufactureras hasta con 200 trabajadores

situadas en todo el país, y a las compañías no manufactureras del mismo tamaño situadas en las regiones asistidas. La subvención representa un importe semanal de 20 libras, es decir, en 1978, el 30 % de los costes salariales medios de las empresas manufactureras. Cada empresa eligible recibe este importe con un aumento de empleo a tiempo total pasado un nivel existente en una fecha básica anterior al anuncio del programa. La duración máxima de la subvención es de 26 semanas. Una encuesta realizada por el Departamento de Empleo, Layard 1978, entre las empresas subvencionadas aporta los datos siguientes:

- La creación neta de empleo corresponde al 40 % de los empleos subvencionados.
- El 40 % de los empleos serán prolongados pasado el período de subvención. En este caso, es verosímil que las subvenciones hayan sido utilizadas para superar las limitaciones de liquidez que impedían la financiación de los costes de contratación y de aprendizaje.
- Es posible que el aumento de producción subvencionada (principalmente: alimentación, bebidas, tabaco, ropa y calzado, fabricaciones mecánicas, papel e imprenta, madera) sea compensado por una disminución de la producción en las empresas no subvencionadas (efecto desplazamiento). No obstante, este efecto de desplazamiento es atemperado por el aumento de la demanda inducida por las subvenciones.
- El "Small Firms Employment Subsidy" mejora la distribución de las rentas: el escaso importe de la subvención por trabajador orienta el crecimiento de la demanda hacia los trabajadores de bajos salarios.

El "Recruitment Subsidy for School-Leavers" prevé una subvención de 5 libras por semana durante 26 semanas para toda contratación de un joven que termine sus estudios, que no haya

trabajado nunca o haya trabajado menos de 6 semanas. Han sido solicitadas 30.000 subvenciones desde Octubre de 1975 a Octubre de 1976.

En un sondeo realizado, el 76% de las empresas interrogadas responden que habrían contratado a los mismos jóvenes con los estudios terminados en ausencia de subvenciones; el 12% de las empresas dicen que han sustituido la contratación de otros trabajadores por la contratación de jóvenes subvencionados. Solamente el 12% de las empresas ha aumentado la contratación gracias a las subvenciones. Por lo tanto, la relación coste/relación de empleos es muy alta.

El "Youth Employment Subsidy" concede una subvención de 10 libras por semana a todo contrato de jóvenes de menos de 20 años sin empleo desde 6 meses como mínimo. De Octubre de 1976 a Marzo de 1977, se han beneficiado de esta medida 14.000 jóvenes.

Al igual que el "Recruitment Subsidy for School-Leavers", el "Youth Employment Subsidy" ha originado la sustitución de otros trabajadores por trabajadores jóvenes y un pequeño porcentaje de empresas han aumentado la contratación merced a las subvenciones. El efecto en el empleo total es difícil calcular ya que las empresas han sido interrogadas sobre el impacto de las subvenciones en los flujos de empleos más que en el impacto sobre el stock de trabajadores.

No obstante, las empresas no están obligadas a conservar durante cierto tiempo a los trabajadores subvencionados; por consiguiente, resulta evidente que esta subvención basada en el flujo marginal tendrá un efecto menor en el empleo que una subvención basada en el stock marginal de trabajadores.

4. ALEMANIA

El objetivo del "Konjunkturprogram" 1974-75, es reducir el paro en las regiones

donde es superior a la media nacional.

La subvención acordada es marginal: está destinada a toda empresa que aumente el empleo de manera permanente por encima del nivel alcanzado el 10 de Diciembre de 1974, fecha anterior al anuncio del programa. Las empresas públicas, salvo aquellas cuyo objetivo es la maximización de los beneficios, están excluidas del programa.

La subvención es temporal: el período de aplicación de seis meses y los trabajadores contratados son subvencionados durante un período corto (seis meses), hasta el importe del 60% del salario. Son elegibles todos los trabajadores sin empleo desde un mínimo de cinco meses y apuntados en la oficina local de empleo.

En el momento en que este programa se puso en práctica se creía que el paro era coyuntural. El objetivo a corto plazo del programa era, por consiguiente, el de acelerar la recuperación, es decir, incitar a las empresas a contratar ahora trabajadores que tenían intención de contratar en una fecha ulterior.

Philips (1978) demostró teóricamente que el programa alemán no puede alcanzar este objetivo. El estudio empírico de Schmid (1977) confirma las conclusiones de Philips. La mitad de las subvenciones han sido solicitadas por empresas sometidas a fluctuaciones estacionales —construcción e industrias anexas— que conocen una recuperación anual en primavera, es decir, en el interior del período de aplicación Diciembre-Mayo. Además, estas industrias no han solicitado las subvenciones en Diciembre y Enero, sino que han esperado a la recuperación: Los pagos de las subvenciones han comenzado a elevarse en Marzo y Abril, con un máximo, en Mayo, fecha última. De ello resulta que es principalmente el factor estacional el que ha afectado la recuperación y que una parte importante de las subvenciones ha sido distribuida a pérdida.

Por consiguiente, el coste de este programa es elevado.

5. ESTADOS UNIDOS

El objetivo del "Targeted Jobs tax Credit" es el de incitar a la industria privada a contratar a trabajadores económicamente desfavorecidos (jóvenes de un ambiente económico desfavorecido, personas que salen de la cárcel, beneficiarios de asignaciones sociales, etc.).

Para ser seleccionado un trabajador debe presentar un certificado de la "State Employment Agency", que demuestre que forma parte de uno de los grupos seleccionados.

Este programa era aplicable desde el 1 de Enero de 1979 hasta el 31 de Diciembre de 1980. El crédito por trabajador es de 3.000 \$ el primer año y 1.500 \$ el segundo año. El importe del crédito que cada empresario puede recibir no puede sobrepasar el 90 % de la cantidad debida por la compañía en concepto de impuestos. El crédito de impuestos no puede ser concedido más que con un importe de salarios que no sobrepasen el 30% de la masa salarial pagada por la empresa el año anterior. Por consiguiente, esta regla podría disminuir el crédito a empresas que tenían pocos trabajadores el año anterior, y suprimirlo para las de reciente creación. Esta limitación tiene como objetivo evitar el desplazamiento de trabajadores que no pertenecen a los grupos cualificados.

El "Targeted Jobs Tax Credit" parece menos atractivo que el NJTC (vea más adelante). Solamente 140.000 personas se han beneficiado de este programa; de ellas 120.000 jóvenes. Por consiguiente, los otros grupos seleccionados han logrado pocas ventajas por esta medida.

C.2. Las subvenciones no selectivas en el empleo

1. GRAN BRETAÑA

El "Temporary Employment Subsidy" (TES) 1977-1980, ha sido con diferencia la

medida más importante a favor del empleo en Gran Bretaña. Todo empresario del sector privado que pueda justificar que, sin subvenciones, debería despedir como mínimo a 10 trabajadores de tiempo completo, percibe 20 libras por semana y por trabajador durante 1 año.

Después de este plazo, la empresa puede recibir 10 libras por semana y por trabajador durante 6 meses.

Los objetivos de programa son:

- Reducir el flujo de los trabajadores que pierden involuntariamente con el fin de aumentar el empleo y reducir el paro, puesto de su trabajo con relación al que hubiera sido.
- Mantener la capacidad de producción (mano de obra y equipo productivo) en vista de la recuperación económica.

Son las industrias de la confección y el calzado y las industrias textiles las que han sido más apoyadas por las subvenciones. Esto se aplica especialmente por la parte importante del trabajo en el coste total de estas industrias y por la relación alta subvenciones/salarios que prevalece en las mismas, dado el importe pequeño del salario por trabajador.

El objetivo del TES era mantener el empleo en las industrias donde había riesgos de despidos. Es probable que el TES haya mantenido empleo a un nivel superior al que hubiera habido sin él. No obstante, el número de empleos efectivamente mantenidos gracias al TES es susceptible de ser inferior al número de trabajos subvencionados, y esto por dos razones:

- Efecto de "deadweight": Ciertos empleos subvencionados habían sido mantenidos, incluso sin subvenciones. Esto se debe al hecho de que ciertas empresas han sobrevalorado los riesgos de despido, o incluso al hecho de que entre el momento en que han sido recibidas, el entorno económico ha cambiado (por ejemplo, recuperación

de la demanda), de tal manera que las subvenciones no eran ya necesarias.

- Efecto de dominó: Ciertas empresas han solicitado subvenciones únicamente a causa de la competencia de empresas ya subvencionadas.

Deakin y Pratten (1982), sobre la base de respuestas de 72 empresas subvencionadas, estiman que el 59 % de los puestos de trabajo subvencionados han sido mantenidos gracias a las subvenciones, el 12% han sido perdidos y el 29 % habían sido mantenidos sin subvenciones.

Por otra parte, el impacto neto de las subvenciones en el empleo debe tener en cuenta el "efecto de desplazamiento", es decir, del número de empleos perdidos en las empresas subvencionadas.

No hay indicaciones precisas sobre el número de empleos desplazados; no obstante, una ojeada al destino de la producción obtenida gracias a las subvenciones permite afirmar que el efecto de desplazamiento de la producción es débil. En efecto, aunque el 88,2 % de la producción subvencionada haya sido vendida en el mercado interior, una gran parte de estas ventas ha sustituido a la importación. Por consiguiente, Deakin y Pratten estiman que el efecto del desplazamiento no representa más que una pequeña parte de la producción subvencionada. Además, la mayor parte de las ventas han sido contratadas con clientes existentes: las empresas, gracias a las subvenciones, han podido aceptar los precios de la competencia. Por consiguiente, el "Efecto de Desplazamiento" ha adoptado la forma de un mantenimiento más que de ganancias de mercado. Podemos pensar que un desplazamiento pequeño de la producción corresponde a un desplazamiento pequeño del empleo.

2. ESTADOS UNIDOS

El "New Jobs Tax Credit" (NJTC) proporcionó a las empresas un crédito de impuestos, a valorar sobre los impuestos de la

renta de las empresas o personales, para cualquier expansión del empleo en 1977 ó 1978.

El crédito de impuesto se limita a un mínimo de:

- Bien sea el 50% del excedente de los salarios totales, por encima del 105 % de los salarios totales del año anterior.
- O bien, el 50% del excedente de la base salarial, de acuerdo con la "Federal Unemployment Tax Act" (FUTA), por encima del 102% de esta base salarial durante el año anterior. La base FUTA, para un año, consiste en salarios cuyo importe no sobrepasa 4.200 dólares por empleado.

Además, el crédito de empresa no puede sobrepasar el menor de estos dos números

- O bien el 25 % de los salarios FUTA del año en curso;
- O 100.000 dólares.

La exigencia de que el importe de los salarios pagados ascienda como mínimo al 5 %, impide que las empresas despidan a sus trabajadores a jornada completa y recontraten dos veces más trabajadores a tiempo parcial; no obstante, esta exigencia no prohíbe a los empresarios contratar a los trabajadores a tiempo parcial.

La exigencia de que el crédito no exceda el 25 % de los salarios FUTA del año en curso limita el importe del crédito que pueden recibir las empresas nuevas y en crecimiento. El importe máximo de 100.000 dólares por empresa limita por consiguiente la expansión a 48 trabajadores para las empresas existentes y a 96 trabajadores para las nuevas empresas.

Una encuesta de la Oficina del Censo nos proporciona los resultados siguientes:

Da la muestra de las empresas interrogadas, solamente el 34,4 % están al corriente del NJTC (existe una correlación entre el tamaño de la empresa y el conocimiento del NJTC): solamente el 27,3 % de las empresas de —20

trabajadores se han decidido a hablar, en contraste con 84,1 % de empresas de más de 500 trabajadores.

Entre las empresas que conocen el NJTC, el 19,5% piensan que cumplen las condiciones necesarias para recibir las subvenciones, mientras que el 25 % no saben si cumplen estas condiciones. Aproximadamente el 30 % de las empresas, sobre todo las pequeñas, dicen que el crecimiento insuficiente de la masa de los salarios FUTA les impide recibir las subvenciones.

De las empresas que conocen la existencia del NJTC solamente el 6,1 % reconocen haber realizado un esfuerzo consciente para aumentar el empleo; el 36 % afirman que el crecimiento de su empleo es tan elevado que cumplen automáticamente las condiciones para recibir las subvenciones; el 7,2 % han sido advertidas demasiado tarde de la NJTC para modificar su comportamiento, y el 5 % responde que el programa era excesivamente "troublesome to pursue". Las otras compañías indican otras razones que no responden a esta cuestión.

Perloff Wachter (1979), haciendo una regresión de las tasas de variación del empleo entre 1976-77 sobre las variables dummies:

- I) El crecimiento del empleo de las empresas que están al corriente del NJTC es superior en un 3 % al crecimiento del empleo en las empresas similares que ignoran el NJTC.
- II) El crecimiento del empleo en las empresas que hacen un esfuerzo consciente es superior en el 10% al crecimiento del empleo en el conjunto de las otras empresas y superior en el 9 % al crecimiento del empleo en las empresas que conocen el NJTC, pero que no hacen esfuerzo consciente.

Estos resultados confirman lo que ya hemos determinado a propósito de Irlanda. Una buena difusión de la existencia del programa y una información clara de los criterios de elegibilidad aumentaría sensiblemente

el impacto del programa en el empleo.

Bishop y Haveman (1978) han estudiado el impacto del NJTC en la demanda de trabajos en los sectores de la construcción, del transporte, del comercio al por mayor y al detalle. El conjunto de estos sectores proporcionó el 26 % de los empleos. Estos sectores han sido elegidos porque son más susceptibles que otros a reaccionar al NJTC. En primer lugar, dada la poca duración del capital y las tasas altas de rotación de los trabajadores en estas industrias, la reacción de éstas a las variaciones del precio de los inputs inducidos por una política tributaria será probablemente más rápida que la de otras industrias.

En segundo lugar, los salarios en estos sectores son inferiores a la media nacional; por consiguiente, la relación subvención/salario es más elevada en este caso.

En tercer lugar, estos sectores están dominados por las pequeñas y medianas empresas. Como el techo del NJTC es de 100.000 dólares, son las empresas de este tamaño las que estarán más estimuladas a modificar su comportamiento.

Los resultados de este estudio son estimulantes.

Ante todo, los autores estiman que la creación de empleo debida al NJTC está comprendida entre el 20% y el 50% de la creación total del empleo en estos sectores.

Seguidamente, la tasa de crecimiento del empleo en estos mismos sectores ha sido superior a la del conjunto del país.

Finalmente, la tasa de crecimiento del empleo ha sido superior a la tasa de crecimiento de la producción. Esto confirma la superioridad de una política de subvenciones cuando se la compara con una política de relanzamiento tradicional si el objetivo perseguido es la creación de empleo. En efecto, en el caso de una política de estímulo de la demanda, por ejemplo, el crecimiento del empleo habría sido inferior al crecimiento de la producción.

3. BÉLGICA

A partir de 1976, han sido adoptadas varias medidas dentro del marco de la Seguridad Social, con el objeto de favorecer el empleo.

Podemos distinguir dos tipos de medidas, a saber: las subvenciones generales y las subvenciones marginales.

1) *Subvenciones Generales*

El objeto del Real Decreto del 18 de Junio de 1976 es aligerar el peso de la Seguridad Social para las pequeñas y medianas empresas y asegurar, sin embargo, a la ONSS recursos equivalentes por la percepción de una cotización compensadora a cargo de ciertos empresarios.

Esta medida, destinada a los empresarios exclusivamente, consiste en una reducción del 5% (10%) del importe global de las cotizaciones de la Seguridad Social, debidas trimestralmente a los OMSS, para cada uno de los cuatro trimestres del año civil transcurrido (las cifras entre paréntesis son válidas después de la modificación realizada en 1980). Esta rebaja no puede sobrepasar el importe a tanto alzado de 9.000 francos por trimestre (13.000 francos cuando las cotizaciones trimestrales están comprendidas entre 180.000 y 750.000 francos).

La cotización compensadora está fijada a la tasa del 1,4 % a calcular sobre la parte del conjunto de las cotizaciones debidas trimestralmente que sobrepasa el importe de 600.000 francos (750.000 francos), y esto, para cada uno de los trimestres del año civil transcurrido.

La *operación Maribel* consiste en aligerar de manera selectiva el coste del factor trabajo, merced a una distribución de las cotizaciones al régimen de Seguridad Social de los trabajadores asalariados, siendo compensada la falta de ingresos resultante por alzas, igualmente selectivas de los impuestos indirectos. La reducción de la cotización

nacional de la Seguridad Social no es válida más que para los trabajadores mensuales.

II) *Subvenciones Marginales*

La Ley de Enero de 1977 (prorrogada por la ley del 30-12-1977) prevé una exoneración temporal (dos trimestres) de la carga de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. Se dirige a los empresarios del sector privado y se limita a las cotizaciones empresariales que se refieren a los trabajadores de nueva contratación y representan un aumento neto del efectivo total del personal ocupado en el curso del segundo trimestre de 1976.

La exoneración temporal (cuatro trimestres) de la carga de las cotizaciones empresariales de la Seguridad Social prevista por la Ley del 24 de Enero de 1977 es extendida por la Ley "anticrisis" del 4 de Agosto de 1978 a los que, a partir del 1 de Agosto de 1978, han adquirido la calidad de empresario. Esta disminución es concebida para los dos primeros trabajadores, contratados entre el 1 de Agosto de 1978 y el 31 de Julio de 1978, de menos de 30 años de edad y en paro desde hace seis meses como mínimo.

El Real Decreto del 9 de Marzo de 1982 preveía una reducción temporal (dos trimestres) de las cotizaciones empresariales de la Seguridad Social, con el fin de favorecer la contratación de jóvenes de menos de 25 años, inscritos como solicitantes de empleo en la ONEM. Esta medida es válida desde el 1 de Abril de 1982 hasta el 31 de Marzo de 1983.

La contratación debe representar un aumento neto del número de los trabajadores con relación al de los trabajadores ocupados durante el segundo trimestre de 1981.

El Decreto 111 del 15 de Diciembre de 1982, dictado por el Ministerio de la Previsión Social y el Empleo, ofrece una reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social en el caso de contratación de un primer

trabajador. Este trabajador debe responder a uno de los criterios siguientes:

- Ser un parado completo indemnizado
- Ser solicitante de empleo desde hace más de un año, no indemnizado y sin trabajo
- Ser un antiguo autónomo, solicitante de empleo, no indemnizado.

El importe de la reducción representa aproximadamente el 30 % del coste social. La reducción puede ser obtenida durante dos años.

El Ministerio de las Clases Medias y del Empleo ha adoptado este año medidas a favor de los parados que desean instalarse como autónomos. Estas medidas consisten principalmente en darles la posibilidad de acceder fácilmente al crédito por un importe no superior a 500.000 francos.

El Ministerio de Hacienda prevé una exención fiscal parcial de los beneficios de explotación de las PME que creen empleos nuevos entre 1981 y 1984. La indemnización es proporcional al número de empleo creado y mantenido en el curso de este período.

En el marco de los proyectos de expansión económica, el Decreto 123 del Ministerio del Empleo y de las Clases Medias ofrece una ayuda, equivalente al coste de un CST (cuadro especial temporal), a las PME que contraten a un parado para destinado a uno de los campos de investigación siguientes:

- La promoción de las exportaciones;
- La utilización racional de la energía;
- La puesta a punto de productos nuevos.

Hacemos notar que el Ministerio de las Clases Medias ayuda a las PME desde hace más de veinte años. El importe de las ayudas y los criterios de elegibilidad han variado en el curso de los años.

Actualmente, las ayudas al empleo son regionalizadas. El importe de la ayuda varía de 15.000 a 100.000 francos por empleo creado en las PME que no tienen más de 14 trabajadores.

La ayuda puede ser obtenida durante cinco años consecutivos.

Estas medidas aparecen muy difundidas. Las empresas pueden conocerlas dirigiéndose a las "Secretarías Sociales" mediante cotización. Para favorecer el recurso de las empresas a estas Secretarías, el Gobierno ha tomado la iniciativa de intervenir en el pago de la cotización.

Para todas estas medidas desdichadamente es prematuro hacer un juicio sobre su eficacia.

BIBLIOGRAFÍA

- Artus, P. et Peyroux, C. (1981). *Fonction de Production avec Facteur Energie: Estimation pour Les Grands Pays de l'OCDE*, Annales de l'INSEE, 44 (octubre-diciembre).
- Berndt, E. et Wood, D. (1975). Technology, Prices and the Derived Demand for Energy, *Review of Economics and Statistics*.
- Bhagwati, J. N. et Ramaswami, V.K. (1963). Domestic Distortions, Tariffs, and the Theory of Optimum Subsidy, *Journal of Political Economy*, 71.
- Bishop, J. et Haveman, R.H. (1979). Selective Employment Subsidies: Can Okun's Law be Repealed?, *American Economic Review*.
- Bishop, J. et Haveman, R.H. (1978). Targeted Wage Subsidies: Their Rationale and Effectiveness, in G. Eliasson and V. Södersten, *Business Taxation, Finance, and Firm Behaviour*, Stockholm.
- Borts, G.H. (1966). Criteria for the Evaluation of Regional Development Programs, in W.Z. Hirsch, ed., *Regional Accounts for Policy Decisions*, Baltimore.
- Chiarella, C. et Steinherr, A. (1982). Marginal Employment Subsidies: An Effective Policy to Generate Employment, *Economic Papers*, n.º 9, Comisión de las Comunidades Europeas.
- Commission of the European Economic Communities (1983). *Protectionism: Arguments and Issues for the European Communities*, Note for the attention of the Economic Policy Committee.
- Deakin, B.M. et Pratten, C.F. (1982). *Effects of the Temporary Employment Subsidy*, Cambridge University Press.
- Drèze, J.H. (1978). *Salaires, Emploi et Durée du Travail*, Recherches Economiques de Louvain, 45.
- Frisch, R. (1949). Price-Wage-Tax Subsidy Policies as Instruments in Maintaining Optimal Employment, U.N. Economic and Employment Commission.
- Geary, P.T. et Kennan, J. (1982). The Employment-Real Wage Relationship: An International Study, *Journal of Political Economy*, 90, 4.
- Griffins, S. et Gregory, P. (1976). An Intercountry Translog Model of Energy Substitution Responses, *American Economic Review*.
- Hammermesh, D.S. (1971). *Economic Aspects of Manpower Training Programs*, Lexington.
- Hammermesh, D.S. (1978). Subsidies for Jobs in the Private Sector, in *Creating Jobs*, J. Palmer Editor.
- Holmlund, B. (1978). Employment Subsidies and the Behavior of the Firm, in G. Eliasson and J. Södersten, *Business Taxation, Finance, and Firm Behavior*, Stockholm: Almquist and Wicksell.
- Johnson, G.E. (1982). Allocative and Distributional Effects, in *Creating Jobs*, Haveman and Palmer Editors.
- Kaldor, N. (1936). Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment, *Journal of Political Economy*, 44.
- Kesselman, J.R., Williamson, S.H. et Berndt, E.R. (1967). Tax Credits for Employment Rather Than Investment, *The American Economic Review*, 67.
- Layard, R.R.G. et Nickell, S.J. (1980). The Case for Subsidising Extra Jobs, *The Economic Journal*, 90.
- Layard, R.R.G. (1979). The Costs and Benefits of Selective Employment Policies: The British Case, *British Journal of Industrial Relations*.
- Lindt, T. et Serck-Hanssen, J. (1972). Regional Subsidies on Labour and Capital, *Swedish Journal of Economics*.
- Malinvaud, E. (1980). *Réexamen de la Théorie du Chômage*, Calmann-Lévy, Paris.
- Nadiri, M.I. et Rosen, S. (1969). Interrelated Factor Demand Functions, *American Economic Review*, 59.
- Neftci, S.N. (1978). A Time Series Analysis of the Real Wage-Employment Relationship, *Journal of Political Economy*, 86.
- Perloff, J.M. et Wachter, M.L. (1979). The New Jobs Tax Credit, An Evaluation of the 1977-1978 Wage Subsidy Program, *American Economic Review*.
- Perloff, J.M. (1982). Micro- and Macroeconomic Effects, in *Creating Jobs*, J. Palmer and R. Haveman Editors.
- Philips, L. (1978). Selective Manpower Policies in Germany with Special Reference to Wage Cost Subsidies, *National Commission for Manpower Policy*, Washington.

- Pindyck, R. (1979). Interfuel Substitution and the Industrial Demand for Energy: An International Comparison, *Review of Economic Studies*.
- Sachs, J. (1979). Wages, Profits, and Macroeconomic Adjustment: A Comparative Study, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Sargent, T.J. (1978). Estimation of Dynamic Labor Demand Schedules Under Rational Expectations, *Journal of Political Economy*, 86.
- Schmidt, G. (1979). The Impact of Selective Employment Policy: The Case of a Wage Cost Subsidy Scheme in Germany, 1974-1979, *The Journal of Industrial Economics*.
- Schwanse, R. (1982). European Experience, in *Creating Jobs*, Palmer and Haveman Editors.
- Saltwedel, R. et Walter, N. (1982). La Réduction du Temps de Travail-Une Solution aux Problèmes Economiques des Années 80?, *Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Working Paper*, 161.
- Steinherr, A. (1978). Une Proposition d'Indexation de Salaire Propice à une Politique de Distribution des Revenus, *Recherches Economiques de Louvain*, 44.