

Tiempo de trabajo, renta y empleo

Informe de Patrick Artus, Pierre Cahuc y André Zylberberg



Francia beneficia de la mundialización, pese a la percepción negativa que ésta última tiene en la opinión pública. La emergencia de los países asiáticos y de Europa central crea nuevas oportunidades de exportación que Francia aprovecha bien. Las importaciones provenientes de esos mismos países permiten a los consumidores obtener a menor precio bienes de consumo corriente y aportan importantes ganancias del poder adquisitivo. Pero Francia podría aprovechar más la mundialización. El objeto de las contribuciones reunidas en este informe es destacar las vías y medios para tal ambición. Se trata de combinar políticas transversales y medidas más sectoriales. La mundialización afecta actualmente a todos sectores, incluidos los servicios y lo inmaterial. Si los desafíos son transversales y globales, las ventajas como las respuestas aportadas pueden variar de un país a otro, considerando las diferentes posiciones de partida, pero también entre sectores y entre empresas.

Francia no logra movilizar eficazmente sus recursos en mano de obra. La renta por habitante en Francia es un 30 % mas baja que en Estados Unidos, lo que corresponde casi exactamente a la diferencia que separa las dos economías en términos de número de horas de trabajo por habitante. Este déficit de horas tiene un doble origen : un alto desempleo, por una parte, y una reducida duración del trabajo en el empleo, por la otra.

En este informe, Patrick Artus, Pierre Cahuc y André Zylberberg se interrogan sobre la manera de organizar y de reglamentar la duración del trabajo.

Se trata primeramente de buscar las motivaciones económicas para la intervención pública en este campo. Después los autores muestran en qué la reglamentación de la duración del trabajo no ha logrado nunca crear empleos. Más precisamente, se realiza un balance de las políticas de reducción del tiempo de trabajo, se aborda la cuestión de las horas suplementarias, especialmente de su fiscalidad, así como la relativa al trabajo del domingo. El informe se apoya en numerosos estudios empíricos basados en experiencias francesas y extranjeras.

Finalmente, Patrick Artus, Pierre Cahuc y André Zylberberg preconizan simplificar la reglamentación francesa, dejando una gran parte a las negociaciones colectivas por rama ; experimentar a una escala reducida una reducción de las deducciones obligatorias sobre las horas suplementarias, y flexibilizar la legislación relativa a la apertura de los comercios el domingo.

Este informe ha sido presentado al Primer ministro, Dominique de Villepin, y al ministro de Economía, Finanzas e Industrie, Thierry Breton, durante la sesión del CAE del 6 de marzo de 2007. Esta carta, redactada bajo la responsabilidad de la célula permanente, expone las principales conclusiones.

Una legislación eficaz debe presentar objetivos legibles, claramente definidos y realizables. Su estabilidad es también una garantía importante de su eficacia. Para Patrick Artus, Pierre Cahuc y André Zylberberg, la legislación francesa que rige la duración del trabajo ignora resueltamente estas exigencias. Desde hace veinte años sólo ha amontonado los dispositivos, perpetuamente enmendados y, finalmente, difícilmente aplicables. Este amontonamiento resulta, en parte, de los objetivos de geometría variable que ella se ha fijado. Entre el inicio de los años ochenta y 2002, nuestra legislación ha estado guiada por un objetivo de "repartición del trabajo". Según este enfoque, la máquina económica engendra un número fijo de empleos que la reducción del tiempo de trabajo individual permite "repartir" entre todos. Conciliar una duración del trabajo lo más corta posible para repartirlo, con la flexibilidad necesaria para la organización del trabajo en las empresas y la diversidad de sus situaciones, ha dado así origen a una legislación de una gran complejidad. Desde 2002 la balanza parece haber invertido su movimiento, siendo la nueva filosofía que cada uno debería tener la posibilidad de aumentar su tiempo de trabajo si lo desea. Después se ha efectuado un desmontaje de algunos elementos de la legislación, al tiempo que se mantenía la armazón principal, lo que no ha aumentado forzosamente su legibilidad y su eficacia.

1. ¿Qué objetivos para reglamentar la duración del trabajo ?

Nuestra legislación del tiempo de trabajo sigue perjudicándonos. Por ejemplo, según el barómetro Amcham 2006, 93 % de los inversores estadounidenses en Francia estiman que la limitación de la duración del trabajo es una desventaja y son un 84 % a dar la misma opinión sobre la flexibilidad y la organización del tiempo de trabajo. Actualmente es urgente estabilizar nuestra reglamentación

del tiempo de trabajo en torno a algunos principios simples, comprensibles por todos y que permitan a los participantes en la vida económica establecer relaciones durables. Para esto, es imperativo ponerse de acuerdo sobre los objetivos que debería considerar esta reglamentación. En lo esencial, cuatro objetivos mencionados a menudo son *a priori* concebibles :

- la legislación del tiempo de trabajo debería proteger la salud de los trabajadores y evitar su sobreexplotación. Este objetivo justifica la fijación de un máximo para la duración del trabajo, así como una regulación especial del tiempo de trabajo nocturno ;
- la legislación del tiempo de trabajo debería distribuir los momentos de tiempo libre repartidos. Al limitar las posibilidades de trabajar en ciertas zonas horarias, por ejemplo el domingo, permitiría coordinar mejor los horarios ;
- la legislación del tiempo de trabajo podría ser usada para crear empleos, favoreciendo la repartición del trabajo mediante una reducción de la duración del trabajo ;
- la legislación del tiempo de trabajo podría servir para "valorizar el trabajo", creando incentivos para trabajar más allá de la duración legal del trabajo gracias a un aumento del tipo de recargo de las horas suplementarias y a una reducción de las deducciones obligatorias que pesan sobre esas horas.

Patrick Artus, Pierre Cahuc y André Zylberberg comentan y analizan cada uno de esos objetivos. Los dos primeros corresponden a la principal vocación de una reglamentación del tiempo de trabajo que garantice la protección de los trabajadores y facilite la coordinación de los horarios. El tercer objetivo se basa en una concepción errónea del funcionamiento de la economía y debe ser explícita y resueltamente abandonado. El cuarto objetivo pretende valorizar el trabajo gracias a incentivos financieros. Pero hay buenos y malos incentivos. En este caso específico, los cambios de tipo de recargo de las horas suplementarias tienen un impacto ambiguo sobre el empleo y la renta global. En cuanto a una fiscalidad específica sobre las horas suplementarias, ella tendría, cualquiera fuera su forma, un efecto incierto sobre el empleo y la renta global, con un riesgo de perturbación de las finanzas públicas y una mayor complejidad del sistema fiscal. Este tipo de dispositivo debe ser evitado, porque no constituye un medio eficaz de valorizar el trabajo. En lo esencial, el informe preconiza que la legislación del tiempo de trabajo se limite a esos dos objetivos originales : proteger a los trabajadores y favorecer la coordinación de los horarios, y entrega algunas pistas simples para conseguirlo.

El informe está organizado en cuatro partes. La primera describe las evoluciones macroeconómicas de la duración del trabajo, del empleo y de las rentas. La segunda aclara las justificaciones de la reglamentación del tiempo de trabajo. La tercera se refiere a la ilusión de querer crear empleos manipulando torpemente esta reglamentación, y la cuarta y última parte detalla nuestras recomendaciones.

2. Fuerte baja de la duración anual del trabajo de los asalariados con jornada completa

La reducción del tiempo de trabajo es una tendencia a largo plazo. En todos los países, la duración anual del trabajo ha fuertemente disminuido entre 1950 y el inicio de los años ochenta, con una ralentización a partir de este período, e incluso una interrupción en ciertos países, como por ejemplo Estados Unidos.

En Francia, la duración anual del trabajo ha pasado de 2.024 horas en 1960 a 1.434 horas en 2005. El paso a las 35 horas ha acentuado el ritmo de disminución de la duración del trabajo en comparación con nuestros principales asociados. Entre 1998 y 2004, la duración anual media del trabajo del conjunto de los asalariados ha disminuido a un ritmo anual de 1 % en Francia, contra 0,1 % en Estados Unidos, 0,2 % en España, 0,4 % en el reino Unido y 0,9 % en Alemania. Pero, sobre todo, la fuerte baja de la duración anual media del trabajo en Francia se caracteriza por una reducción de la duración del trabajo de los asalariados con *jornada completa*, mientras que en los otros países esta baja es imputable al desarrollo de la *jornada parcial*. Salvo diferencia considerable de productividad horaria, la renta por habitante de un país donde en promedio se trabaja menos que en otros países será más baja. Así, la renta por habitante en Francia es inferior en un 30 % a la de Estados Unidos, debido a un menor uso de los recursos de mano de obra. Como la corta duración del trabajo de los asalariados con jornada completa cuenta por cerca de la mitad en el relativamente bajo número de horas de trabajo por habitante en Francia, la corta duración de trabajo de los asalariados con jornada completa contribuye de hecho de manera importante a las diferencias de renta entre nosotros y algunos de nuestros principales asociados.

Ya no hay duda de que nuestra reglamentación ha favorecido la fuerte baja de la duración media de trabajo y, al mismo tiempo, la baja de la renta relativa. Pero a veces se explica que nuestra reglamentación y las consecuencias que derivan de ella pueden ser el resultado de una "opción de sociedad". Es posible que los franceses tengan, como varios de sus homólogos europeos, una *preferencia por el ocio* más marcada que los estadounidenses. Esta tesis es a la vez verdadera y falsa. Las numerosas encuestas sobre la cuestión nos enseñan de modo convergente que la mayoría de los franceses no desean trabajar más, pero que hay una minoría importante dispuesta a sacrificar su tiempo libre para ganar más dinero. Uno de los desafíos de una reglamentación eficaz es tener en cuenta esta diversidad de preferencias.

3. Poner el tiempo libre en común

La baja proporción de asalariados que trabajan el domingo, y más generalmente el fin de semana, resulta probablemente del hecho que el valor del tiempo libre depende de la posibilidad de compartirlo con su familia o sus amigos y de participar en actividades colectivas. El bienestar que logra cada uno en su tiempo libre no es independiente de lo que hacen los otros. En el círculo familiar, el tiempo pasado en común hace un papel estructurante muy importante, no sólo para los niños sino también para los adultos. Sin reglas precisas puede ser difícil coordinar los horarios para disfrutar del ocio en común o participar en actividades colectivas. Una reglamentación que tenga por objeto definir períodos comunes de tiempo sin trabajo mitiga las "deficiencias del mercado". La prohibición parcial o total del trabajo asalariado el domingo constituye una ilustración.

La decisión de prohibir o de autorizar el trabajo el domingo debe tener en cuenta también la gran heterogeneidad de las situaciones. Ella debería resultar de un arbitraje entre las ganancias inducidas por una mejor valoración del tiempo de ocio para ciertas categorías de la población y las pérdidas impuestas a otras categorías, que desearían trabajar el domingo, o cuyo ocio sería mejor valorado si tuvieran acceso a los servicios comerciales. El examen de los sondeos opinión sobre la apertura de los comercios el domingo es revelador de tales divergencias de interés entre grupos sociodemográficos. Para caricaturizar al extremo, podría decirse que la persona favorable a la apertura de los comercios el domingo es una persona joven, que habita una gran ciudad y es de una categoría social modesta.

El cuidado de coordinar los horarios y de preservar el tiempo libre en común para su familia, sus amigos o las actividades colectivas debe ser puesto en perspectiva con un resultado constante de los estudios empíricos : la apertura de los comercios el domingo crea un número significativo de empleos en el sector del comercio detallista. Una legislación adaptada debe encontrar un punto de equilibrio entre esos imperativos aparentemente contradictorios.

4. ¿Pueden crearse empleos interviniendo sobre la duración del trabajo?

Para crear empleos, una solución de buen sentido surge espontáneamente : basta con reducir la duración del trabajo para repartirlo. En realidad, los estudios realizados desde hace más de 10 años en varios países y basados en decenas de miles de observaciones, muestran que no tiene ninguna validez empírica la idea según la cual la reducción de la duración del trabajo crea empleos. Los autores son formales : hasta hoy, *ningún* estudio serio ha podido demostrar que una reducción de la duración del trabajo se manifestara en creaciones de empleos. Los estudios empíricos indican que las leyes Aubry, que han instituido el paso a las 35 horas, han probablemente creado empleos. Pero ellos sugieren también que esas creaciones se deben a las reducciones de cotizaciones sociales sobre los bajos salarios y a la introducción de una mayor flexibilidad en la organización del trabajo. La reducción de la duración legal semanal del trabajo ha tenido, en el mejor de los casos, un papel marginal.

5. ¿Pueden aumentarse las rentas interviniendo sobre las horas suplementarias ?

El interés despertado por la disminución de la duración del trabajo se ha disipado ampliamente. La atención se orienta desde ahora a la disminución del tipo de recargo y de las cargas sociales sobre las horas suplementarias para aumentar las rentas y valorizar el trabajo. Sin embargo, nada indica que tales dispositivos puedan lograr esas metas. Por el contrario, ellas contribuirán a hacer más compleja la legislación, con un riesgo de coste exorbitante para las finanzas públicas y un impacto muy incierto sobre el empleo y las rentas.

Una disminución del tipo de recargo de las horas suplementarias provoca un aumento de la demanda de horas suplementarias de parte de las empresas y una sustitución de los puestos de trabajo por horas suplementarias, lo que es desfavorable al empleo y a la renta global. Sin embargo, este efecto desfavorable es contrarrestado por una disminución del coste global del **trabajo^(*)**. En teoría, el impacto sobre el empleo y la renta de un alza del tipo de recargo de las horas suplementarias es así ambiguo : depende de la tecnología de las empresas y de la sensibilidad de la demanda en relación al precio de sus productos. Empíricamente, el conocimiento de las magnitudes de los diferentes parámetros tecnológicos y de la demanda no permite determinar con certeza el efecto sobre el empleo. Para Patrick Artus, Pierre Cahuc y André Zylberberg, disminuir el coste de las horas suplementarias no es una estrategia fiable para aumentar el empleo y la renta.

Una reducción de las deducciones obligatorias sobre las horas suplementarias aumenta el poder adquisitivo de los que trabajan más allá de la duración legal. En cambio, la financiación de esta reducción disminuye la renta de los asalariados que no hacen horas suplementarias. Además, esta medida tiene un efecto negativo sobre el empleo, ya que incentiva a las empresas a sustituir a potenciales trabajadores por horas de trabajo. En total, la reducción de las deducciones obligatorias sobre las horas suplementarias tiene así un impacto muy incierto sobre el empleo y la renta cuando se toma en cuenta su financiación. Pero lo esencial no está ahí : un inconveniente importante de este tipo de medida es que arriesga favorecer los comportamientos "oportunistas". Así, un empleador y su asalariado pueden ganar conjuntamente al bajar (o al no subir) el tipo de salario de las horas normales y al declarar ficticiamente un gran número de horas suplementarias (lo que es muy difícilmente controlable) para beneficiar de las ventajas fiscales. Por supuesto, este fenómeno no se concretizaría de un día para otro. Pero, a término, la duración real del trabajo no se encontraría modificada y las finanzas públicas sufrirían fuertemente.

6. Algunas proposiciones

En materia de reglamentación del tiempo de trabajo, la cuestión de la duración legal tiene una gran importancia. Sin embargo, el interés de definir una duración legal del trabajo, válida en todo el territorio nacional, no está establecido en el plano *económico*. Por lo demás, tal definición está ausente en varios países, como Alemania, Dinamarca y el Reino Unido, donde sólo existen duraciones convencionales. En cambio, desde el punto de vista más general de los principios de vida en sociedad, la definición de una duración legal puede justificarse, ya que constituye una herramienta implícita de coordinación sobre una duración de trabajo con jornada completa juzgada "normal". La duración legal del trabajo puede así servir de norma o de referencia que orienta los modos de vida. Aportar una apreciación sobre el mantenimiento o la supresión de la duración legal no depende de la competencia exclusiva de los economistas.

La definición de la duración legal no agota, ni mucho menos, todas las cuestiones relacionadas con la reglamentación del tiempo de trabajo. Desde este punto de vista, el conjunto de conocimientos acumulados en la materia aboga por reorientar nuestra legislación hacia objetivos realizables : la protección de los trabajadores y la distribución de períodos de tiempo libre repartido. Enfocar nuestra legislación de la duración del trabajo hacia sus dos objetivos originales obliga a una simplificación drástica de acuerdo a las siguientes proposiciones:

- la ley puede limitarse a definir la duración máxima del trabajo y los períodos durante los cuales el trabajo es autorizado o limitado, aplicando los textos actualmente vigentes relativos a la duración máxima del trabajo cotidiano y semanal, y al trabajo de noche. La duración a partir de la cual se pagan horas suplementarias, las cuotas de horas suplementarias, los tipos de recargo de las horas suplementarias y los reposos compensadores, deberían depender de la competencia *exclusiva* de la negociación colectiva ;
- en la eventualidad de que se conserve una duración legal :
 - debe ir acompañada de un tipo único de recargo de las horas suplementarias, que puede ser modificado y modulado por convenios colectivos ;
 - la cuota reglamentaria de horas suplementarias común a todas las zonas del territorio y a todos los sectores (actualmente de 220 horas al año) no se justifica, ni por un objetivo de protección de la salud de los trabajadores, ni por la preocupación de impedir su sobreexplotación. Estos objetivos dependen de la legislación sobre la duración máxima autorizada del trabajo. Así, los reposos compensadores y las cuotas de horas suplementarias deberían depender de la competencia *exclusiva* de la negociación colectiva ;
 - deberían evitarse las reducciones fiscales sobre las horas suplementarias. Presentan dificultades de aplicación y pueden provocar comportamientos fraudulentos. Son costosas para las finanzas públicas y tienen un efecto incierto sobre el empleo.

La cuestión de la apertura de los comercios el domingo no depende tampoco de la competencia exclusiva de los economistas. Depende también de las opciones de vida en sociedad y, por lo mismo, debe ser decidida por la política. Sin embargo, el análisis económico aporta algunas aclaraciones. En especial, los estudios empíricos a nuestra disposición muestran que las extensiones de los horarios de apertura de los comercios el domingo realizadas en el extranjero han creado empleos sistemáticamente. Ellas benefician también a los consumidores, que tienen más posibilidades de elección en el momento en que pueden hacer sus compras. Tampoco se deben descartar los inconvenientes : posibilidad de pérdida de cuotas de mercado por el comercio minorista de proximidad, degradación de las condiciones de vida de ciertos asalariados o gerentes, mayores dificultades en la coordinación de los horarios. Los autores estiman que pueden considerarse dos pistas (no necesariamente exclusivas) que preservan lo mejor posible las ventajas y limitan los inconvenientes:

- autorizar la apertura de los comercios el domingo, pero dando a todo asalariado el derecho a negarse a trabajar ese día ;
- descentralizar completamente el otorgamiento de autorización de apertura de los comercios el domingo. La legislación actual acuerda finalmente poco peso a las autoridades locales. En la práctica, el alcalde puede otorgar una autorización de apertura de cinco domingos por año como máximo. Ahora bien, hay una fuerte diversidad geográfica en las expectativas de las poblaciones en esta materia. Una legislación que diera a las *autoridades locales* la potestad sobre las decisiones de apertura de los comercios el domingo, permitiría adaptarse mejor a esta heterogeneidad. En esta perspectiva, lo más simple sería no limitar el poder de derogación del alcalde en favor de la apertura de los comercios en un cierto número de domingos fijado de antemano.

7. Comentarios

Gilbert Cette organiza su comentario en torno a 5 puntos. Recuerda primeramente que la reducción del tiempo de trabajo (RTT) responde a una demanda social, lo cual se demuestra por la manera como se repartieron durante un largo período las ganancias de productividad entre los aumentos de la renta del tiempo libre. Considera que el aumento de la tasa de empleo, especialmente de los adultos mayores y de los jóvenes, es la prioridad para movilizar mejor los recursos de trabajo. Para Gilbert Cette, la cuestión del impacto de la RTT sobre los costes de producción es crucial, y no está suficientemente estudiada empíricamente en el informe. El

paso a las 35 horas en Francia es comentado por Gilbert Cette. El coste de producción no habría sido significativamente agravado (al menos para los asalariados que ganan más del sueldo mínimo o SMIC), sugiriendo así que la RTT ha podido ser creadora de empleos. Gilbert Cette está de acuerdo con los autores para afirmar la necesidad de una simplificación de la legislación sobre la duración del trabajo. Habla en favor de la extensión de un derecho convencional derogatorio, regulado y organizado mediante acuerdos mayoritarios. Este mismo tipo de derecho podría ser activado para reglamentar el trabajo del domingo, que no concierne sólo simplemente a la cuestión de la apertura de los comercios. Finalmente, respecto de las horas suplementarias, Gilbert Cette se asocia al escepticismo de los autores.

Michel Godet se felicita de ver el informe enterrar el mito de la repartición del trabajo creadora de empleos. Es totalmente favorable al desarrollo de la jornada parcial, que puede sostener la tasa de empleo de los adultos mayores, y al trabajo del domingo, que es creador de empleos. Michel Godet recuerda que es bien la cantidad movilizada de horas de trabajo la que explica las diferencias de renta entre Francia y Estados Unidos. La productividad es un indicador engañoso, que da cuenta más bien de la capacidad de una economía para excluir a los de menor rendimiento que de su potencial de creación de riqueza. Sobre la cuestión de las horas suplementarias, Michel Godet recuerda que él es uno de los principales promotores de la disminución de la fiscalidad a través del impuesto sobre la renta, pero es más circunspecto sobre las reducciones de las cotizaciones sociales.

Gilles Saint-Paul ve dos grandes méritos a este informe. Uno, poner en duda el dogma de la repartición del trabajo. Dos, recomendar una menor intervención del Estado en materia de reglamentación del tiempo de trabajo. El análisis debe apoyarse en la localización de las deficiencias del mercado para encontrar las medidas que mejoren su funcionamiento, más bien que fijar reglamentaciones coercitivas. Así, Gilles Saint-Paul sugiere establecer dentro de cada empresa una bolsa interna de horas suplementarias, que determinará el recargo óptimo. No está convencido por la descentralización de las fijaciones de la duración del trabajo, de los recargos o de las cuotas de horas suplementarias. En efecto, nada garantiza que las ventajas no serán aprovechadas por los que ya tienen trabajo en detrimento de los cesantes y del empleo en general. Para Gilles Saint-Paul, la disminución de la fiscalidad de las horas suplementarias tiene una lógica económica, pero puede también crear distorsiones adicionales debidas a efectos de umbral. Finalmente, no lo convencen los argumentos de los autores sobre la necesidad de coordinar los horarios para justificar las restricciones a la apertura de las tiendas el domingo.

(*) Estos efectos sólo se aplican para los asalariados remunerados al salario mínimo. Para los otros, la flexibilidad del salario anula, a cierto plazo, las variaciones de los tipos de recargo de las horas suplementarias.