

# ECONOMISTAS

COLEGIO DE

MADRID

## Reforma del Mercado de Trabajo



### 57

Año XI

Javier Andrés  
Juan F. Jimeno  
Luis Toharia  
Jorge Aragón Medina  
Juan Ignacio Palacio Morena  
Gemma García Brosa  
Alvaro Anchuelo Crego

**ECONOMISTAS**

COLEGIO DE MADRID

1993 - Número 57

**Consejo de Redacción**

Emilio Ontiveros Baaza (Director)  
 José María Pérez Montero (Secretario)  
 M.ª Eugenia Callejón de la Sal  
 Alvaro Cuervo García  
 Joaquín Estefanía Moreira  
 José Luis García Delgado  
 José Antonio Martínez Soler  
 Rafael Myro Sánchez  
 Gerardo Ortega Miguel  
 Ignacio Santillana del Barrio  
 Lorenzo Ruiz Pascual

**Diseño de cubierta**

Manuel Estrada

**Redacción y Administración**

Colegio de Economistas de Madrid  
 Hermosilla, 49 - 28001 Madrid  
 Teléfonos: 576 80 64 - 576 80 68

**Edita**

Colegio de Economistas de Madrid

**Produce**

Celeste

**Compone**

FER Fotocomposición, S. A.

**Imprime**

Fareso, S. A.

**Depósito legal**

M-13.155-1983  
 ISSN 0212-4386



Colegio de  
 Economistas  
 de Madrid

El Colegio de Economistas de Madrid no comparte necesariamente las opiniones expresadas en los artículos publicados en ECONOMISTAS. Los únicos responsables son sus propios autores, que no siempre reflejan los criterios de las instituciones a las que pertenecen.

<b>5</b>	<b>Editorial</b>	
<b>6</b>	<b>En Portada</b>	
<b>6</b>	<i>Javier Andrés</i>	La reforma del mercado de trabajo
<b>13</b>	<i>Juan F. Jimeno Luis Toharia</i>	El mercado de trabajo: lo que hay que reformar y por qué
<b>22</b>	<i>Jorge Aragón Medina</i>	Crisis económica y reformas laborales
<b>32</b>	<i>Juan Ignacio Palacio Morena</i>	Reforma laboral y estrategias industriales
<b>37</b>	<i>Gemma García Brosa</i>	La protección por desempleo
<b>41</b>	<i>Alvaro Anchuelo Crego</i>	Reflexiones sobre el desempleo en España desde las nuevas teorías del mercado de trabajo
<b>45</b>	<b>Documentos</b>	
<b>45</b>		La reforma del mercado de trabajo. Documento que el Gobierno dirige al Consejo Económico y Social en demanda de un dictamen.
<b>69</b>		Estrategia comunitaria en favor del empleo. Comisión de las Comunidades Europeas.
<b>77</b>	<b>Tribuna</b>	
<b>77</b>	<i>Montserrat Díaz Fernández</i>	Población y literatura económica: La Nueva Economía de la Familia
<b>82</b>	<i>José Pérez Blanco</i>	España: el déficit público. Causas y efectos
<b>94</b>	<i>Olga V. Gridchina</i>	Las inversiones extranjeras en Rusia
<b>98</b>	<b>Crónicas</b>	
<b>98</b>		Presentación de «España 1992. Un balance»
<b>100</b>	<b>Libros</b>	





## Reforma del mercado de trabajo

La reforma del mercado de trabajo es, sin duda, hoy el centro del debate económico en España, y posiblemente en el resto de los países de la CE. No es raro que sea así, si se observa la rápida destrucción de puestos de trabajo que ha tenido lugar en nuestro país desde el otoño de 1992, que, aparte de elevar sensiblemente la tasa de paro, ofrece una imagen de fragilidad, inesperada y preocupante, del período de expansión y euforia económica vivido hace tan sólo algunos años, de 1985 a 1990. Parece existir un amplio consenso en que el actual marco regulador del mercado de trabajo, en sus facetas principales (duración de los contratos, movilidad del trabajo, despidos, formación profesional y subsidio de paro) no favorece la creación de empleo, al menos sobre bases duraderas. Combina aspectos que dotan de una excesiva precariedad la situación de los nuevos empleados, que resultan discriminados frente a los que poseen un puesto de trabajo fijo, con otros que añaden rigidez a los mecanismos de determinación de los salarios, limitando la respuesta de éstos al crecimiento del desempleo y su adecuación a los niveles de productividad.

Resulta, pues, imprescindible abordar una reforma en profundidad del citado marco regulador, así como buscar el consenso de las partes implicadas, como garantía de que surta efectos positivos sobre el empleo. Sin embargo, no debe olvidarse que el aumento de éste depende fundamentalmente de que se consiga un mayor ritmo de crecimiento de la economía, y que ello requiere asimismo de importantes reformas en los mercados de servicios, cuyo funcionamiento actual no incentiva el aumento de la productividad y es una fuente importante de tensiones inflacionistas.

En todo caso, dada la relevancia de este debate sobre el mercado de trabajo, hemos querido contribuir a él desde las páginas de ECONOMISTAS. Este nuevo número de nuestra revista recoge las reflexiones y análisis de conocidos especialistas en la materia, y añade a ellas dos documentos de gran relevancia, el informe enviado por el Gobierno al CES y un reciente documento elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas.

## La reforma del mercado de trabajo (\*)

### 1. Descripción del panorama

La evolución del desempleo en España durante los últimos meses ha superado las peores previsiones que hubieran podido realizarse tras el agotamiento de un ciclo expansivo como el que tuvo lugar entre 1985 y 1991. Las últimas cifras de la EPA recogen una tasa de paro del 21,74 % durante el primer trimestre de 1993, superior a la que había sido hasta ahora la cifra *record* de 21,6 % en 1985. Como en recesiones anteriores, el aumento del desempleo se ha visto mitigado en parte por una disminución en la tasa de participación, al tiempo que la evolución del empleo no ha podido ser más negativa; en el último trimestre se ha acelerado notablemente el ritmo de caída del empleo, ya que se han perdido 264.000 empleos, por 567.000 durante todo el año 1992.

En mayo de 1993, el panorama del mercado de trabajo en nuestro país es desalentador. De cada 100 españoles en edad de trabajar, sólo 38 lo hacen, ya que mientras 52 no participan los 10 restantes están en paro. Como en toda fase recesiva, la estructura del desempleo ha empeorado notablemente, aumentando el desempleo de larga duración frente a una modesta reducción entre el de corta duración: de los 264.000 nuevos parados, casi 80.000 caen en el grupo de *parados durante más de 36 meses*.

El desempleo aumenta en todos los sectores, aunque en la industria se han perdido en los últimos doce meses casi uno de cada diez empleos existentes a principios de 1992. Esta extraordinaria destrucción de empleo es un indicador de la flexibilidad de ajuste de plantillas en comparación con la situación hasta 1985. La destrucción de empleo temporal ha sido muy notable durante el último trimestre; no obstante, la caída del empleo fijo durante los últimos doce meses es muy rápida, lo que sugiere que las empresas aprovechan el período de crisis para alterar la estructura contractual de sus plantillas.

Otros dos aspectos permiten completar la imagen de la restricción macroeconómica que afecta a la economía española. En abril se quebró la «buena racha» en el comportamiento de los precios, con un incremento del IPC en un 0,4 %, la tasa más alta en este mismo mes desde 1985. Aunque las cifras mensuales pueden ser muy erráticas, y a pesar de que el gobierno insiste en mantener el objetivo de inflación para 1993, es evidente que la tensión inflacionista en nuestro país es todavía muy exigente. Es preciso analizar las causas profundas de esta combinación de inflación y desempleo, que no puede explicarse úni-

**Javier Andrés**

*Catedrático de Análisis Económico.  
Universidad de Valencia*

camente (aunque sí en parte) por la generalización de políticas contractivas en Europa. Por otra parte, esta situación negativa no es exclusiva de nuestro país. La tasa de desempleo en la CE superará a finales de 1993 las previsiones de 17 millones de parados (una tasa del 11 %). Esta situación está provocando tensiones en el proceso de convergencia macroeconómica y haciendo que algunos estados miembros de la CE pidan una flexibilización de los criterios abordados en Maastricht.

## 2. Crecimiento y reformas estructurales

La persistencia de elevadas tasas de desempleo entre 1985 y 1991, puede interpretarse a la luz de la noción de desempleo de equilibrio macroeconómico. Las causas de este desempleo se han discutido profusamente en la literatura económica reciente y están detrás de la propuesta de reforma del mercado laboral remitida por el gobierno, en solicitud de dictamen, al Consejo Económico y Social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993).

El reciente incremento del desempleo, por otra parte, tiene su explicación en las desfavorables condiciones macroeconómicas de este período. El informe anual del FMI apunta a la tensión de las políticas monetarias y a la inadecuada política de convergencia en algunos países, como causantes de la recesión. La economía española abordó un duro plan de ajuste con el fin de alcanzar la plena integración económica en la *primera velocidad europea*. La coincidencia con otros intentos similares en la mayoría de los países europeos, la lenta recuperación de la economía americana, la decisión política antiinflacionista del Bundesbank y la crisis del Sistema Monetario Europeo, han configurado un marco exterior negativo, agudizando la caída de la demanda agregada. En esta tesitura, la moderación de los costes, en particular los laborales, parece la única vía segura para evitar la destrucción de empleo. La dureza de la política antiinflacionista está destinada a forzar, tarde o temprano, una moderación de los costes laborales. Pero esta vía indirecta está resultando extraordinariamente costosa.

Algunos autores defienden que el problema de nuestra economía es básicamente de bajo crecimiento y que los factores estructurales o desempleo de equilibrio sólo explican algunos puntos de la tasa de paro observada (1). Para otros economistas, la reforma de los mercados es una condición suficiente para la recuperación económica. La propuesta de estas líneas está a medio camino en-

tre ambas. Es cierto que las bajas tasas de crecimiento están detrás de la extraordinaria caída del empleo; sin embargo, algo tiene el mercado de trabajo español que no facilita una adecuada asignación del factor trabajo, impidiendo que el salario (absoluto y relativo por sectores o empresas) reaccione al bajo crecimiento para evitar que la destrucción de empleo sea tan intensa. Es necesario acometer las reformas estructurales, destinadas a reducir el desempleo de equilibrio. No obstante, estas reformas no pueden ser llevadas a cabo en un contexto de bajo crecimiento, ya que ello sólo contribuiría a agudizar su coste, con las correspondientes resistencias sociales, y a mitigar o retrasar su eficacia.

La evidencia empírica muestra que en nuestro país, los efectos de los *shocks* negativos tienden a perdurar (Andrés y García, 1990); por ello, aunque una expansión unilateral no es deseable, la dejación de funciones contracíclicas por parte de los bancos centrales en aras a una política de credibilidad anclada al Bundesbank es arriesgada. Una estrategia más adecuada podría consistir en una suavización coordinada de los criterios de Maastricht y el apoyo de nuestro país a las opciones que en el ámbito europeo plantean una política más orientada al empleo. En las últimas reuniones de los Doce ya se apunta la conveniencia de flexibilizar en cierta medida los criterios de convergencia o, al menos, de alargar los plazos. El objetivo es el mantenimiento del SME pero prestando más atención a la evolución de las distintas economías reales, para evitar que sus disparidades generen mayores tensiones en el sistema de cambios.

No se trata de renunciar unilateralmente a la *primera velocidad europea*, sino de comprometernos con ella procurando que esta velocidad se adecue a circunstancias que en el momento de negociación de los acuerdos de Maastricht eran impredecibles. La estrategia Modigliani-Dornbusch-Samuelson puede ser una alternativa a considerar también para nuestro país. Esta estrategia consiste en aprovechar la devaluación para reconstruir el tejido productivo sobre la base de un pacto de moderación salarial, sin atarnos a una política de tan elevados tipos de interés y moneda fuerte, que puede ser eficaz en la lucha contra la inflación pero que está dejando secuelas duraderas sobre el empleo. Pero sólo es posible aprovechar las ventajas de esta política coordinada mediante la consecución de un acuerdo sobre rentas y tras una reforma en profundidad del mercado de trabajo. Ambas medidas deben ser compatibles y de hecho deben llevarse a cabo de una manera pactada y conjun-

tamente; de otra forma, su coste es muy elevado y su aplicabilidad muy dudosa.

### 3. La reforma del mercado de trabajo

La reforma del mercado de trabajo es un componente ineludible de cualquier estrategia de crecimiento sostenido de la producción y el empleo; la necesidad de esta reforma nace de la convicción de que es el mal funcionamiento de esta institución lo que explica la escasa capacidad de generación de empleo de nuestra economía. Antes de pasar a comentar los aspectos centrales de la reforma hay que hacer algunas precisiones. En primer lugar, el desempleo de equilibrio no debe interpretarse como de equilibrio en el mercado de trabajo, sino más bien como el desequilibrio necesario en este mercado para compensar el mal funcionamiento en otras partes del sistema macroeconómico. Cuando el conjunto de mercados de factores y productos no funciona adecuadamente, el resultado es inflación a corto plazo y desempleo tarde o temprano. Una mejora en el funcionamiento del mercado de trabajo es deseable en sí misma, pero para reducir el desempleo de equilibrio (y por tanto el sesgo inflacionista de una economía) es necesario identificar y eliminar también las situaciones de poder monopolista en otros mercados (mediante la apertura a la competencia en los mercados de servicios fundamentalmente). En segundo lugar, la reforma de los mercados tiene unas innegables repercusiones sobre la distribución de la renta entre los factores productivos; por ello, esta reforma, aunque guiada por la búsqueda de una mayor eficacia económica, puede verse entorpecida si no es considerada «justa» por los agentes sociales. Por último, en la medida en que la reforma del mercado de trabajo tiende a conectar más estrechamente el bienestar del trabajador (medido en términos de salario y empleo) a los resultados de su empresa, cualquier cambio en esta dirección debe ir acompañado de una generalización y perfeccionamiento del derecho de los trabajadores a la información sobre los resultados económicos de la empresa.

Cuatro son los aspectos en los que esa reforma debe concretarse: negociación colectiva, protección y formación de los desempleados, formas de contratación y movilidad laboral. Los dos primeros están orientados a hacer más sensible el comportamiento de los salarios a las condiciones específicas de la empresa y a la situación general del mercado de trabajo. Los dos últimos buscan una

mayor flexibilidad en las relaciones laborales en su inicio y extinción, así como en la gestión diaria de la actividad productiva.

#### *La formación de salarios*

El proceso de determinación de salarios más adecuado es aquel que favorece simultáneamente la eficiencia micro y macroeconómica. Es decir, el que facilita la rápida absorción de las perturbaciones agregadas sin necesidad de un fuerte ajuste del empleo, al tiempo que permite un crecimiento de los salarios en línea con la productividad, para mantener unos costes laborales competitivos. Hay dos características que determinan crucialmente la eficacia del mecanismo de formación de salarios, y ambas pueden relacionarse con el grado de centralización en la negociación colectiva (Andrés, García y Jiménez, 1992). Cuando los salarios de una empresa están condicionados principalmente por la productividad de la misma, es más fácil garantizar un comportamiento competitivo de los costes laborales unitarios; parece lógico pensar que la descentralización en la negociación colectiva favorece este comportamiento. La negociación centralizada, por otra parte, facilita una mayor sensibilidad del salario a las condiciones agregadas del mercado laboral, a costa de una mayor homogeneización de las rentas.

Las ventajas relativas de ambos extremos han llevado a algunos autores (Calmfors y Driffil, 1988, entre otros) a plantear que la mejor combinación inflación-desempleo se alcanza en aquellas economías con un elevado grado de centralización o de descentralización en el proceso de determinación de salarios. Por el contrario, cuando la negociación se concentra en niveles intermedios el intercambio entre desempleo e inflación empeora significativamente. En un trabajo reciente, Jimeno (1992) aborda esta cuestión en el marco de un modelo de negociación, concluyendo que la progresiva descentralización de la negociación colectiva en nuestro país no ha mejorado el comportamiento del nivel salarial ni su estructura, lo que, en su opinión, indica la conveniencia de abordar medidas correctoras en sentido opuesto.

La evidencia empírica sugiere que la estructura salarial en España responde muy poco a la variabilidad de la productividad entre sectores, empresas y regiones (Andrés y García, 1991; Dolado y Bentolila, 1992); así, el comportamiento de los salarios se orienta principalmente al mantenimiento del poder adquisitivo en términos relativos. La coexistencia de sectores dinámicos y retardatarios en una economía cerrada, no permite asegurar *a priori*

que una fuerte homogeneización salarial en torno al crecimiento medio de productividad tenga un efecto negativo sobre el empleo, ya que las ganancias de competitividad de los primeros pueden compensar las pérdidas de empleo de los más atrasados (2). Sin embargo, este comportamiento de los salarios, además de transmitir mucho más rápidamente los impulsos inflacionistas que los de moderación salarial, es especialmente negativo en una economía abierta y en pleno proceso de integración con países más avanzados. En un contexto de una reducida movilidad de la mano de obra, en la medida en que las condiciones de mercado europeas (mayores salarios y menor desempleo) pasen a sustituir a las específicas de nuestro país en el proceso de determinación de rentas, la presión adicional sobre nuestros costes laborales unitarios puede convertir a España en una región de localización de sectores o empresas poco competitivas.

Dadas las diferencias de productividad de muchas de nuestras empresas en relación a las de los países de la CE, si nuestros salarios no se ajustan al crecimiento garantizado por la evolución de la productividad y se pretende alcanzar los niveles salariales de economías más productivas, España puede perder en un muy corto plazo la ventaja relativa de competitividad de que todavía disfrutamos y que sirve para paliar otras debilidades de nuestro sistema productivo (infraestructuras, localización geográfica, servicios a las empresas, etc.). Por último, si además de la eliminación de barreras a la movilidad de factores y productos, se tiene en cuenta que la instauración de un Banco Central Europeo impide el uso de devaluaciones competitivas, una política excesivamente homogeneizadora puede condenar a industrias y regiones españolas a una postración definitiva.

Es necesario evitar las negociaciones «universales» e introducir un mayor grado de relación entre las ganancias de productividad de cada empresa y sector y sus salarios. Esto no tiene por qué ser negativo para la actuación sindical, ni debe ir orientado al debilitamiento de las centrales de «clase». Con frecuencia se asocia la idea de una mayor descentralización con la de reducir la influencia de las centrales sindicales, en favor de sindicatos de empresa. No obstante, una descentralización que prescindiera totalmente de una orientación de ámbito superior puede resultar tan inadecuada como la actual, ya que puede generar una insensibilidad absoluta de los salarios al desempleo agregado y dificultar la eventual consecución en el futuro de acuerdos globales de política de rentas.

### *Protección social y formación profesional*

La política de formación y reciclaje, así como el correcto diseño de las medidas de protección de los desempleados son igualmente necesarias para potenciar la influencia de los mismos en la negociación salarial. La duración, la cuantía y las condiciones del subsidio de desempleo deben dirigirse a incentivar la búsqueda de empleo por parte de los desempleados, relegando a otros instrumentos la necesaria tarea de redistribución. Sin embargo, una política de incentivos del esfuerzo de búsqueda no puede basarse únicamente en un recorte de la cuantía de las prestaciones y del período de percepción, aunque las restricciones financieras del INEM puedan obligar a cambios en esta dirección.

Es cierto que una regulación inadecuada del período de percepción de la prestación puede generar una *cultura del subsidio*, reduciendo la oferta de trabajo efectiva, con el consiguiente efecto sobre los salarios. Sin embargo, los factores que inciden en la búsqueda y aceptación de un puesto de trabajo entre algunos colectivos de desempleados son más complejos. En primer lugar, la probabilidad de que un desempleado reciba una oferta de trabajo depende de una serie de factores (Andrés, García y Jiménez, 1989) entre los que destacan el tiempo que este trabajador ha permanecido desempleado así como algunas características personales (cualificación, edad, etc.). Para muy largas duraciones (24 meses o más) el efecto de la prestación pierde relevancia y la dificultad para acceder a un puesto de trabajo radica en la depreciación, real o percibida por el empleador potencial, de la cualificación del trabajador. Para algunos parados, más que para otros, el problema radica en la ausencia de ofertas de empleo más que en el rechazo de las mismas.

La reforma del período de percepción debe venir acompañada de una política de empleo más activa por parte del INEM, en la que la formación profesional y las medidas activas de inserción (discriminación positiva en ciertos empleos públicos, subsidios específicos a la contratación, etc.) pueden contribuir a mitigar la segmentación del mercado laboral entre *elegibles* (empleados y parados con elevada rotación) y *no elegibles* (parados de larga duración). La potenciación de la formación profesional es un elemento central de la reforma en el mercado de trabajo además de ser una inversión socialmente rentable que puede permitir la reducción de otras partidas del gasto público a medio plazo. Esta reforma concita, por otra parte, un amplio consenso y ha sido reclamada desde todos

los sectores sociales. Los efectos a largo plazo son positivos para trabajadores y empresas, al favorecer una reducción en la brecha de productividad con nuestros socios europeos, facilitando así el crecimiento de las rentas en nuestro país.

### *Reforma de la contratación*

La intensidad de la búsqueda de empleo depende también del rendimiento esperado de la misma. Habitualmente se plantea la cuestión de si la generosidad del subsidio, medida por un elevado ratio de reemplazamiento, desincentiva la aceptación de ofertas de empleo. En realidad, la comparación entre lo que ingresa un parado en un momento dado y lo que ingresaría si estuviera trabajando, no es siempre la comparación adecuada al ser de carácter estático, mientras que las decisiones individuales tienen lugar en términos de valor presente. Así, un trabajador no valora igual dos ofertas de empleo que incorporen el mismo salario pero que difieran en la duración esperada del contrato (y, por tanto, en la duración del eventual período de prestación al final del mismo). La generalización de la contratación temporal puede haber contribuido a disminuir el incentivo a la búsqueda y aceptación de un puesto de trabajo.

La estructura de la contratación es uno de los aspectos más controvertidos de nuestro mercado de trabajo. Existe un consenso creciente sobre lo inadecuado de la normativa actual que ha generado una estructura dual con un tipo de contratos indefinidos y una proporción creciente de empleos temporales. Aunque la mayoría de los contratos laborales son todavía indefinidos, la proporción de contratos temporales ha crecido de forma espectacular en los últimos años. Las empresas aprovechan la recesión actual para desprenderse a bajo coste de empleo fijo y sustituirlo por empleo temporal.

Como el propio Gobierno reconoce en la propuesta enviada al Consejo Económico y Social, la reforma de 1984 mantuvo la diferencia entre las condiciones de un empleo indefinido, muy protegido, frente al temporal, muy desprotegido y utilizado con otros fines distintos de los regulados. La resistencia de las empresas a realizar contratos indefinidos ha provocado una elevada rotación laboral que, si bien reduce el coste laboral a corto plazo, puede tener, a medio plazo, efectos muy negativos sobre la productividad y la gestión adecuada de los recursos humanos en la empresa, que se ve obligada a la continua redefinición de puestos de trabajo con el fin de aprovechar los resquicios de la normativa de contratación (3).

Es cada vez más acuciante la necesidad de una regulación más adecuada de la contratación, que reduzca los costes y procedimientos de rescisión por motivos económicos de los contratos indefinidos, junto a la vuelta al principio de causalidad en la contratación temporal, reduciendo drásticamente la gama de modalidades disponibles así como su *temporalidad*. Este es, sin duda, uno de los puntos más conflictivos de cualquier intento de reforma, ya que inevitablemente da lugar a una reducción del bienestar de un colectivo social importante y con una notable influencia, como es el de los empleados con contrato indefinido. También es uno de los aspectos en los que queda patente la dificultad de abordar la reforma en un contexto de rápida destrucción de empleo. En circunstancias como las actuales, la reducción de los costes de despido se reflejaría inmediatamente en un rápido ajuste de plantillas, mientras que sus efectos positivos tardarán en manifestarse hasta la fase expansiva del ciclo.

### *Movilidad laboral*

El incremento de la movilidad interna y externa es, por último, necesaria para mejorar la asignación de recursos. La provisión de mecanismos que permitan una organización más flexible de la jornada laboral (reforma de las Ordenanzas Laborales, generalización del contrato a tiempo parcial, etc.) son necesarios para hacer frente a las exigencias de la actividad productiva moderna, que dista de la rigidez de la actividad eminentemente industrial de los años sesenta y setenta. La movilidad geográfica ha disminuido muy significativamente desde finales de los años setenta. La reducción de las diferencias regionales de renta, y, especialmente, el aumento del desempleo en las áreas tradicionalmente receptoras, explican esta evolución. El reciente período de crecimiento no ha sido suficiente para estimular la movilidad, debido a las elevadas tasas de paro y a unos notables costes fiscales y de vivienda. La movilidad geográfica puede, sin embargo, constituir un extraordinario mecanismo de ajuste en el proceso de integración en Europa.

Diversas medidas pueden contribuir a impulsar la movilidad espacial. Por una parte, la mejora de la formación profesional continua, antes mencionada (que además favorecerá la movilidad funcional). Por otra, las medidas destinadas a *llevar los trabajadores al trabajo* (Bentollilla, 1992) como las subvenciones directas, la política de alquileres y la reforma del subsidio de desempleo que prime su utilización para la búsqueda fuera de la región o

provincia de origen. Estas medidas, no obstante, habrán de completarse con las destinadas a *llevar el trabajo a los trabajadores*, mediante subsidios e incentivos regionales a la inversión ligados a fondos comunitarios estructurales y que, como tales, pueden a su vez supeditarse a la aplicación de algunas de las anteriores reformas a nivel regional.

#### 4. Conclusión

Los principales rasgos que determinan el inadecuado funcionamiento asignador y estabilizador de mercado de trabajo en España son lo suficientemente conocidos como para facilitar un consenso en torno a qué aspectos es conveniente reformar. Sin embargo, no basta con identificar las principales deficiencias a eliminar, sino que es preciso tener presente otras implicaciones sociales de la reforma. Algunas de las instituciones de las relaciones laborales que hoy nos parecen más ineficientes se desarrollaron en su día como mecanismos de defensa y de compensación frente a otras instituciones en el mercado laboral y en otros mercados. Además, muchas de estas instituciones tienen como finalidad *proteger* las rentas salariales e incluso el propio empleo frente a la evolución cíclica de la actividad productiva.

Además de un análisis de los pormenores de la reforma del mercado de trabajo, propuesta recientemente por el Gobierno, es conveniente poner el acento en tres aspectos centrales de la estrategia para llevar a cabo dicha reforma. Las ineficiencias detectadas en el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo hacen referencia fundamentalmente a su incapacidad para responder a los excesos de oferta de mano de obra, tanto en términos absolutos como relativos (por sectores, regiones, etc.). Sin embargo, una cosa es tratar de entender el proceso de creación de empleo a través de las nociones de oferta y demanda y otra bien diferente es esperar que el mercado de trabajo se comporte como un mercado cualquiera en su versión de libro de texto (Solow, 1990). Existe, sin duda, un margen para el crecimiento del empleo y para su mejor asignación mediante la moderación de los salarios y una mayor dispersión de los mismos. Este ajuste permitirá ocupar muchas de las vacantes existentes y facilitará la creación de nuevos puestos de trabajo, pero es difícil que lo haga en la cuantía suficiente como para eliminar una proporción sustancial del desempleo actual. En consecuencia, la reforma del mercado de trabajo debe abordarse en un contexto de recuperación y crecimiento y mayor confianza en la creación de empleo.

Por otra parte, la reforma del mercado de trabajo debe ir acompañada de medidas destinadas a eliminar ineficiencias en otros mercados. Esto es necesario tanto por razones de eficiencia como de equidad. Es necesario que la moderación salarial se traslade efectiva y rápidamente a los precios para mejorar la competitividad y facilitar la recuperación del poder de compra de los ingresos. Las situaciones de poder monopolista o de desajustes en los mercados de bienes y servicios entorpecen este proceso y desequilibran el *status quo* de la distribución de la renta. Por ello, y éste es el último aspecto que cabe resaltar en cuanto a la puesta en práctica de la reforma del mercado de trabajo, los necesarios cambios en el funcionamiento del mercado laboral deben consensuarse, en la medida de lo posible, en el marco de un amplio pacto social de rentas que trascienda al simple control salarial a corto plazo. Este consenso no es fácil de alcanzar ya que, desde el momento en que es más sencillo desmontar algunas rigideces que otras, la distribución del coste de la reforma no es equitativa, especialmente a corto plazo. Sin embargo, la implantación de nuevas instituciones en la negociación, contratación, etc., sólo será creíble e irreversible en la medida en la que sea aceptada por todos los agentes que operan en el mercado; en caso contrario, la actuación cotidiana de las partes puede ir orientada a contrarrestar los cambios normativos que cada una considere desfavorable introduciendo una incertidumbre adicional que redundará en una menor eficacia de las nuevas instituciones. □

#### NOTAS

- (\*) *Este trabajo es una ampliación del informe remitido por el autor al Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España.*
- (1) *Jimeno y Toharia (1992) discuten los principales factores que determinan el desempleo del equilibrio, concluyendo que a pesar de su relevancia, la aportación de la reforma del mercado laboral al crecimiento del empleo puede ser muy limitada.*
- (2) *Evidentemente, si la indiciación tiene lugar en relación a la productividad de las empresas más dinámicas y/o la movilidad entre sectores es insuficiente, incluso en una economía cerrada, este mecanismo de formación salarial es contraproducente.*
- (3) *Sin olvidar el extraordinario coste para el erario público del sistema de subvenciones y exenciones de pagos a la Seguridad Social, así como la crisis financiera del INEM acelerada por la elevada rotación asociada a la contratación temporal.*

## BIBLIOGRAFIA

- Andrés, J., y García J. (1990): «La persistencia del desempleo en España: un enfoque agregado». En J. Velarde, J. L. García Delgado y A. Pedreño (eds.), *La Industria Española. Recuperación, Estructura y Mercado de Trabajo*, Colegio de Economistas, Madrid.
- Andrés, J., y García, J. (1991): «Wage determination in the Spanish industry», *Universitat Pompeu Fabra, Economics W.P. 4*.
- Andrés, J., García, J., y Jiménez, S. (1989): «La incidencia y la duración del desempleo masculino en España». *Moneda y Crédito (2.ª época)*, 189.
- Andrés, J., García, J., y Jiménez, S. (1992): «Indiciación salarial y desempleo», Mimeo.
- Bentolita, S. (1992): «Migración y ajuste laboral en las regiones españolas». *Centro de Estudios Monetarios y Financieros, Documento de Trabajo núm. 9204*.
- Calmfors, L., y Driffil, J. (1988): «Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance», *Economic Policy*, 6.
- Dolado, J. J., y Bentolita, S. (1992): «Who are the insiders? Wage setting in Spanish manufacturing firms», *Banco de España, Mimeo*.
- Jimeno, J. F. (1992a): «Las implicaciones económicas de la negociación colectiva: El caso español», *Fundación de Estudios de Economía Aplicada, D.T. 92-08*.
- Jimeno, J. F., y Toharia, L. (1992): «El mercado de trabajo español en el proceso de convergencia hacia la Unión Económica y Monetaria Europea», *Papeles de Economía Española*, 52/53.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1993): «La reforma del mercado de trabajo».
- Solow, R. (1990): *The Labour Market as a Social Institution*, Basil Blackwell.

## El mercado de trabajo: lo que hay que reformar y por qué

### Introducción

Actualmente, todos los agentes políticos, económicos y sociales reclaman una reforma global del mercado de trabajo. Sin embargo, demasiado frecuentemente, dichas peticiones se concretan en vaguedades o reflejan posiciones claramente enfrentadas: según los sindicatos, el objetivo de la reforma ha de ser la eliminación de la «precariedad» que caracteriza a una buena parte del empleo; para los empresarios ha de dotarse de mayor «flexibilidad» a dicho mercado; los expertos económicos recomiendan reformas tendentes a reducir «la tasa de paro de equilibrio»; y el Gobierno se aferra a las medidas contenidas en el *Programa de Convergencia* y a algunas modificaciones parciales de ciertas disposiciones legales que no resuelven los problemas fundamentales de funcionamiento del mercado de trabajo. No obstante, es obvio que una reforma global del mercado de trabajo sólo parece efectiva si se logra mediante un acuerdo entre todos los interlocutores sociales (no parece deseable una repetición del episodio todavía inconcluso de la *Ley de Huelga*), por lo que es necesario plantear unas líneas fundamentales sobre las que desarrollarla.

En cualquier propuesta de reforma subyace una concepción de lo que es el mercado de trabajo y de cuáles han de ser los objetivos de la regulación legal de este mercado. Por ello, parece pertinente iniciar cualquier análisis sobre la reforma del mercado de trabajo con una reflexión previa sobre la necesidad de regular el mercado de trabajo y sobre los objetivos que dicha regulación debería alcanzar. Esa será la reflexión que ocupará el primer apartado de nuestro artículo. A continuación detallaremos las medidas legales que, a nuestro juicio, son necesarias para mejorar los resultados del mercado de trabajo y discutiremos por qué las leyes laborales españolas actualmente en vigor no alcanzan dichos objetivos de una manera eficiente.

No obstante, antes de proceder, es conveniente realizar tres precisiones de carácter general previo. En primer lugar, el mercado de trabajo no es inmune a la política económica en formas aceptables si el resto de la política económica no está igualmente bien diseñada. En concreto, la solución al problema del paro pasa por la continua creación de empleo en empresas competitivas y una condición necesaria para ello es alcanzar un crecimiento equilibrado y persistente. En la situación actual española, dicho crecimiento sólo es posible con un cambio en la situación económica internacional y la consecución de una estabilidad ma-

Juan F. Jimeno  
Universidad de Alcalá y FEDEA  
Luis Toharia  
Universidad de Alcalá

croeconómica que ha de traducirse en una reducción del déficit del sector público y una menor inflación. El mantenimiento de la peseta en el Sistema Monetario Europeo y un mayor rigor presupuestario constituye la mejor de las alternativas posibles para alcanzar dicha estabilidad macroeconómica.

En segundo lugar, si bien la política industrial puede ayudar a la creación de empresas competitivas, hay que tener en cuenta que las ayudas a la inversión que favorezcan a determinadas industrias han de ser financiadas mediante impuestos que gravan a otras empresas y que no siempre los beneficios sociales de ciertas actividades que se proponen como receptoras de dichas ayudas (beneficios que son los que justifican las subvenciones a la inversión) están claros. Una alternativa que parece mucho más adecuada consiste en poner el énfasis en la inversión pública en infraestructuras, en educación y en investigación y desarrollo, materias que deberían figurar en el último lugar de la lista de los programas susceptibles de recorte de cara a la reducción del déficit público.

Por último, si hay instituciones del mercado de trabajo que ocasionan un funcionamiento ineficiente del mismo, la única solución es la reforma de dichas instituciones y el no acometer dicha reforma implica soportar el coste de dichas ineficiencias. Podrá discutirse si este coste es mayor o menor, pero no cabe duda de que existe y lo sufren sobre todo los más desfavorecidos (algunos de los más de tres millones de parados). Así y todo, es poco probable que las deficiencias de funcionamiento del mercado de trabajo expliquen algo más que algunos puntos de la elevadísima tasa de paro que padece actualmente la economía española.

### 1. El mercado de trabajo consideraciones teóricas

En los análisis introductorios al mercado de trabajo, este mercado se analiza con el esquema habitual que se utiliza para estudiar cualquier otro mercado: la oferta y la demanda. Desde esta óptica, el mercado de trabajo es el lugar en el que confluyen las demandas de trabajo por parte de los empresarios (lo que en la terminología del INEM se llama «oferta de empleo») y las ofertas de trabajo de las personas que quieren trabajar (los «demandantes de empleo»). Las empresas quieren contratar trabajadores porque los necesitan para producir los bienes que esperan vender en el mercado. La cantidad de ellos que quieren contratar dependerá del salario que tengan que pagar y de la pro-

ductividad de los trabajadores. En esencia, se trata de un problema técnico de maximización de los beneficios (la razón de ser de las empresas) condicionado por las posibilidades técnicas de producción (la «tecnología»). Los trabajadores quieren ofrecer sus servicios laborales siempre que el salario percibido les compense por el malestar que les comporta trabajar, pues, en general, se piensa que el trabajo es sólo una fuente de renta y no un bien en sí mismo. Por tanto, para unos salarios dados, la oferta de trabajo sólo depende de las preferencias entre ocio y renta de los trabajadores. En este contexto, el encuentro de las demandas de las empresas y las ofertas de los trabajadores generará un determinado nivel de empleo a un salario «de equilibrio» tal que todos los que desean trabajar a dicho salario encuentran empleo.

Si esto es así, ¿por qué no desregular completamente el mercado de trabajo para conseguir que funcione como un mercado perfectamente competitivo? Este es el razonamiento que parece subyacer a algunas posturas, normalmente defendidas por economistas que tienen una perspectiva macroeconómica, de «flexibilización» radical del mercado de trabajo. Si existe desempleo es porque no se está dejando al mercado de trabajo actuar debidamente, ajustando a la baja el precio, o sea, los salarios reales.

La razón fundamental por la cual la respuesta no es, desgraciadamente, tan simple estriba en que el mercado de trabajo, por su propia naturaleza, no puede analizarse como cualquier otro mercado, con sus mecanismos perfectamente competitivos de oferta y demanda que lo vacien. Esta especificidad del mercado de trabajo, reconocida desde hace tiempo por los economistas, y sobre todo (quizá lógicamente) por los que se dedican al estudio de dicho mercado (aunque no por todos, como por ejemplo Gary Becker, reciente ganador del Premio Nobel de Economía), es cada vez más aceptada por los macroeconomistas, al menos por los menos ortodoxos. El ejemplo más destacado es el de Robert Solow, que viene predicándola por lo menos desde hace 10 años y que acaba de reunir sus argumentos en forma de libro (Solow, 1991).

Cabe mencionar diversos argumentos por los cuales el mercado de trabajo no puede funcionar como cualquier otro mercado competitivo:

a) El salario es algo más que un precio y no sólo ha de actuar como variable de ajuste entre la oferta y demanda de trabajo. Dicho con otras palabras, el salario no es únicamente una variable económica que refleje el precio de la mercancía trabajo sino que, además, y probablemente sobre todo, es una variable que posee una dimensión social. Para

el individuo, su salario constituye el punto de referencia en lo que se refiere a su status y sus aspiraciones sociales, y ello no sólo desde un punto de vista absoluto sino, especialmente, desde un punto de vista relativo, en comparación con sus familiares, vecinos, amigos y también consigo mismo. Esta dimensión social del salario dificulta su papel como mecanismo equilibrador de ofertas y demandas que la teoría económica convencional atribuye a los precios en los mercados.

b) Los trabajadores (y también los empresarios) no son seres independientes que acuden al mercado a ofrecer (y demandar) servicios laborales sin tener en cuenta lo que hagan los demás. Uno no ve a los parados acudir a los empresarios a ofrecerles sus servicios a un precio más bajo que el que éste está pagando a sus trabajadores. Ni los trabajadores potenciales lo hacen, quizá por razones de solidaridad o expresado en términos más generales, de norma social, ni los empresarios seguramente lo aceptarían, quizá por temor a las negativas consecuencias que ello acarrearía en cuanto al «clima de las relaciones laborales» (el mero uso de esta expresión, tan difundido entre los interlocutores sociales, es un claro indicativo de la dimensión social a la que nos estamos refiriendo).

Tampoco está bien visto que los empresarios hagan ofertas a los empleados de un competidor y cuando lo hacen su actuación puede desatar hasta actuaciones judiciales contra ellos. Existen normas éticas en el mercado de trabajo que condicionan el comportamiento de los agentes, dificultando sus componentes instrumentales (u optimizadores).

c) Es conveniente que la relación laboral sea, a diferencia de las relaciones mercantiles habituales, una relación duradera. Imaginemos lo que sucedería en una empresa en la que la composición de la plantilla cambiara completamente todos los días; la situación sería insostenible.

Por tanto, la dimensión temporal desempeña un papel en el funcionamiento del mercado de trabajo mucho más importante que el que se reconoce en el esquema básico atemporal de la oferta y la demanda.

d) Lo que se intercambia en el mercado de trabajo no es el «trabajo» que se va a utilizar en el proceso productivo, sino más bien la «disponibilidad para trabajar». La conversión de dicha capacidad en trabajo realmente realizado es un problema al que tiene que enfrentarse el empresario a diario, como parte integrante e inseparable de su proceso productivo. Así lo demuestran los habituales sistemas de incentivos y primas utilizados por las empresas, así como la necesidad de supervisar de

una u otra manera el trabajo realizado. Este cuarto elemento, que seguramente resulta evidente para los interlocutores sociales (como lo demuestran las cláusulas relativas a la productividad incluidas en algunos de los grandes pactos de la década de 1980, como el AMI o el AES), es quizá el más perturbador para el modelo competitivo del mercado de trabajo.

e) La dimensión espacial también desempeña un papel importante en el mercado de trabajo. Al contrario de lo que sucede en los mercados competitivos más paradigmáticos, en el mercado de trabajo, el demandante y el oferente han de encontrarse físicamente para realizar el intercambio. Por tanto, hay problemas de información considerables que causan «desacoplamiento» entre los puestos de trabajo vacantes y las personas que buscan empleo.

f) Existen costes de ajuste importantes que hacen que los trabajadores empleados dispongan de un cierto poder monopolístico. Si, además, las empresas disfrutan de un cierto poder monopolístico en el mercado de bienes (lo cual es incontestable en muchos casos), el proceso de determinación de salarios no tiene por qué corresponder con el típico ajuste walrasiano, sino que, normalmente, los salarios serán el resultado de un proceso negociador sobre las rentas empresariales y dependerán, entre otras cosas, de cuál sea el poder negociador de los trabajadores y de los empresarios.

g) Por último, en las economías capitalistas en las que el dueño de los medios de producción (del factor capital) es el propietario de la empresa y es el que tiene el derecho, directo o delegado, a gestionarla (y, por tanto, a decidir su futuro), la relación laboral es una relación desigual en el sentido de que para la inmensa mayoría de los asalariados, su trabajo es su único medio de supervivencia, situación que no se da en el caso del empresario.

Por todas estas razones, el mercado de trabajo no puede ser un mercado perfectamente competitivo, sino que tiene de forma inherente una serie de defectos que requieren de una regulación social para intentar subsanarlos. Dicha regulación no tiene por qué emanar del Estado. Es más: seguramente es deseable que surja de la negociación entre los agentes implicados. Sin embargo, una vez establecida, en la medida en que adquiere naturaleza de bien público (que todos deben «consumir» por igual y de forma no excluyente), su provisión quizá requiera que sea el Estado quien la administre y velar por su cumplimiento.

Ahora bien, antes de plantearse cuáles son las regulaciones necesarias, es imprescindible responder la pregunta sobre los objetivos de dicha regulación. En términos generales, cabe afirmar que

el mercado de trabajo debería *ofrecer la mayor cantidad de empleos estables, con unas condiciones de trabajo (incluidos los salarios) dignas, para aquellos que deseen trabajar*. Actualmente, y quizás por la situación de crisis económica internacional en la que vivimos, se cuestiona que el pleno empleo sea un objetivo alcanzable. Esta idea no es nueva. De hecho, ya fue expresada por Kalecki en los primeros años cuarenta, cuando afirmó que el capitalismo es incompatible con el pleno empleo. Pero, ¿lo es realmente? ¿Y los años posteriores a la segunda guerra mundial, que los franceses han dado en llamar los «treinta años gloriosos», en los que las tasas de paro observadas en la mayoría de los países occidentales alcanzaron niveles prácticamente nulos? La respuesta es que durante esos años funcionó el llamado «pacto social-demócrata», todo un sistema socio-económico (llamado por otros Fordista), que garantizaba la introducción de progreso técnico por parte de las empresas y la paz social y el rendimiento adecuado por parte de los trabajadores, a condición de que éstos consiguieran una parte razonable de las mejoras conseguidas mediante unos aumentos permanentes de sus salarios reales.

Si éste es un objetivo razonable y dadas las características propias del mercado de trabajo enunciadas anteriormente, ¿qué tipo de regulación puede ayudar a alcanzar este objetivo? Dado los elementos de imperfección del mercado de trabajo, las condiciones de empleo van a ser necesariamente objeto de negociación entre trabajadores y empresarios y, por tanto, hay dos formas en las que el estado, mediante regulaciones legales, puede afectar a los resultados de dicha negociación y, por consiguiente, al funcionamiento del mercado de trabajo:

— Estableciendo las «reglas de juego», esto es, disposiciones legales que regulen cómo ha de realizarse dicha negociación y qué actuaciones son lícitas en dicho proceso. Este es el caso, por ejemplo, de las normas relativas a la estructura, contenidos y desarrollo de la negociación colectiva o a una posible *Ley de Huelga*.

— Imponiendo unas condiciones de empleo mínimas que los resultados de la negociación deberían satisfacer. Este es el caso, por ejemplo, de las disposiciones legales sobre el salario mínimo interprofesional o sobre las horas máximas de trabajo.

A la hora de establecer estas disposiciones legales hay que tener en cuenta una serie de criterios que, por razones obvias, guardan una relación bastante estrecha con las causas de las imperfecciones del mercado de trabajo:

a) Dado el problema de la conversión de la fuerza de trabajo en trabajo al que se enfrentan las empresas al que nos referíamos anteriormente, la utilización del salario plantea inconvenientes (tal y como ha dejado claro la literatura sobre «salarios de eficiencia»). Si lo que queremos es maximizar el nivel de empleo, entonces parece deseable que el mecanismo que se utilice para la conversión de fuerza de trabajo en trabajo actúe mediante otras fórmulas distintas del salario, pues es razonable pensar que aumentos de salarios tendentes a mejorar la productividad reducen el nivel de empleo.

b) El seguro de desempleo desempeña un doble papel. Por una parte, evita que la inevitable situación de desempleo ante los elevados salarios genere excesivas tensiones sociales. Por otra, sin embargo, le resta a la situación de desempleo parte de su eficacia disciplinadora, pues reduce el coste que tiene para el trabajador ser sorprendido en actitud de bajo rendimiento (que sería causa de despido disciplinario) y, por tanto, su incentivo para esforzarse, y por otra parte, reduce los incentivos de los parados a buscar intensamente empleo, lo que puede llevar a algunos de ellos a marginarse del mercado de trabajo.

c) Los costes de ajuste de las plantillas (indemnizaciones por despido) también tienen una doble interpretación. Por una parte, se trata de un mecanismo similar a los elevados salarios «de eficiencia», que incentiva a los trabajadores quienes, al sentirse más fuertemente vinculados a la empresa, tienen tendencia a identificarse más con los objetivos de ésta y, por tanto, a esforzarse en mayor medida en su trabajo. Por otra parte, sin embargo, pueden desincentivar a los trabajadores que se saben con un puesto de trabajo seguro (recordemos el ejemplo del funcionario ocioso mencionado antes). Esto es cierto, en especial, si al lado de los trabajadores con contrato indefinido existen trabajadores con contrato temporal cuyo ajuste es menos costoso, siempre, claro está, que el rendimiento individual no pueda ser observado por la empresa.

d) En el diseño de los mecanismos de colocación hay que tener en cuenta que las agencias públicas tienen una cierta ventaja derivada de la existencia de un completo registro de la mayoría de los demandantes de empleo, especialmente en lo que se refiere a los perceptores de prestaciones por desempleo que suelen estar obligados a inscribirse como tales. Por otra parte, las agencias públicas pueden disponer de más recursos para recoger, elaborar, centralizar y diseminar la información sobre las vacantes existentes en la economía. Sin embargo, esto no implica necesariamente que dicha agencia deba gozar de un

monopolio que impida la existencia de otros agentes dedicados a la mediación entre las vacantes existentes y los demandantes de empleo. Aunque quizá las reticencias sobre las posibles prácticas abusivas puedan estar justificadas, el hecho es que en la mayoría de los países estas agencias existen y cumplen un papel no desdeñable tanto en lo que se refiere al emparejamiento entre los puestos de trabajo y los que los buscan como a la mayor eficacia de las agencias públicas incentivada por la competencia que les plantean.

e) La estabilidad en el empleo no está necesariamente vinculada a la duración del contrato de trabajo. En la medida en que existe la posibilidad de despido, cualquiera que sea su coste (salvo en el caso de los llamados «contratos blindados», en los que dicho coste tiende a infinito), habrá trabajadores que pierdan su empleo aun cuando su contrato sea indefinido. Por otra parte, estabilidad en el empleo no es necesariamente sinónimo de permanencia vitalicia en un mismo empleo sino que está más relacionada con la posibilidad de encontrar fácilmente empleo cuando se pierde el que se tiene en un momento dado. En una economía dinámica, es normal que se destruyan puestos de trabajo; lo fundamental es que al mismo tiempo se creen otros cuyo número supere a las pérdidas.

## 2. Los elementos de la reforma del mercado de trabajo en España

En el apartado anterior hemos planteado un marco teórico a partir del cual pueden plantearse y evaluarse ciertas reformas laborales. Cualquier regulación legal del mercado de trabajo ha de evaluarse analizando su relación con las imperfecciones que contiene el mercado de trabajo y que justifican dicha regulación, y sus efectos sobre el objetivo básico de la creación de empleo estable, mencionado anteriormente. A nuestro modo de ver, la regulación legal actual del mercado de trabajo presenta algunas ineficiencias que surgen de las siguientes instituciones (el orden no indica ninguna relación de importancia).

### 2.1. El contrato de trabajo

Actualmente, aparte de contratos temporales justificados por la naturaleza del trabajo a realizar (de obra o servicio, eventuales por circunstancias de la producción) cuya conveniencia nadie discute, existen dos tipos de contrato de trabajo:

i) El contrato de trabajo indefinido que, basado en la concepción de que el puesto de trabajo es

un patrimonio de los trabajadores, ha resultado en que contenga limitaciones a cambios en las características del puesto de trabajo (movilidad geográfica y funcional) y a que el despido sea indemnizado en función de las causas (objetivas, económicas o subjetivas) que lo originan. No es de extrañar que, bajo esta concepción, los despidos individuales y los cambios en el puesto de trabajo estén sometidos a control jurisdiccional mientras que los despidos colectivos estén sometidos a control administrativo.

ii) El contrato de fomento del empleo que, introducido en 1984 como una medida de urgencia para promover la creación de empleo, parece responder a la idea de que el puesto de trabajo es propiedad del empresario que lo crea y, por tanto, los despidos no están sujetos a ningún tipo de control (aunque hayan de indemnizarse con unas cantidades, en cualquier caso, sustancialmente inferiores a las del contrato indefinido).

La justificación del contrato de fomento del empleo, como su propio nombre indica, reside en sus efectos incentivadores sobre la contratación. Dado que estos contratos de trabajo permiten el ajuste de plantillas (tanto en lo que se refiere a la movilidad externa como a la movilidad interna) a un coste bastante inferior al de los contratos de trabajo indefinidos, los empresarios son menos reacios a contratar trabajadores cuando la situación económica de sus empresas lo permite. Por otra parte, en situaciones de crisis económica, y dado que los costes de despido son inferiores, un aumento de la contratación temporal resulta en un mayor número de despidos.

Aunque la introducción del contrato de fomento del empleo ha podido contribuir al crecimiento del empleo de la segunda mitad de los años ochenta, la experiencia de los últimos años demuestra que la segmentación del mercado de trabajo, creada por dicha introducción, ha supuesto más problemas de los que resuelve, a pesar de sucesivas modificaciones, alguna de ellas bastante reciente, de los plazos legales mínimos y/o máximos de duración del contrato de fomento del empleo y de determinados subsidios al empleo en función del tipo de contrato. En concreto, esta segmentación por tipos de contrato no parece haber resuelto el problema al que se enfrentan algunas empresas cuando han de ajustar sus plantillas por razones económicas y, además, ha introducido distorsiones importantes en el mercado de trabajo (causadas por la excesiva rotación en el empleo que resulta de la combinación de contratos temporales con contratos indefinidos con altos costes de despido, por las distorsiones introducidas en las ne-

gociaciones salariales, llevadas a cabo principalmente por los trabajadores indefinidos y por la incidencia negativa de la productividad del trabajo) y, sobre todo, ha creado una separación socialmente injusta entre dos tipos de trabajadores. Por tanto, habría que suprimir la segmentación del mercado de trabajo creada por la coexistencia de dos tipos de contratos de trabajo radicalmente distintos. Esto se puede conseguir de dos maneras:

1. En primer lugar, podría eliminarse el contrato de fomento al empleo. Esto supondría una vuelta a la situación legal existente antes de finales de 1984 y agravaría, por tanto, el problema de los costes del despido y de la escasa movilidad funcional y geográfica. Por ello, si se eliminara dicho contrato, al mismo tiempo habría de reformarse el contrato indefinido de forma que se redujeran el coste de despido de los trabajadores fijos y se eliminaran las restricciones a la movilidad. La reducción del coste del despido puede hacerse, a su vez, mediante dos tipos de medidas: a) reduciendo las indemnizaciones legales por despido correspondientes, y b) modificando algunos elementos del control judicial y administrativo de los despidos individuales y colectivos de forma que el coste de dicho control se redujera.

2. La solución alternativa sería más radical: consistiría en eliminar el contrato de trabajo indefinido, de forma que las causas de los despidos no estén sometidas a ningún control judicial y/o administrativo. Como contraprestación a la falta de control de dichas causas, debería elevarse la indemnización en caso de despido. Probablemente esta solución no pasa de ser retórica, pues va en contra de principios muy arraigados en nuestro derecho del trabajo. Su interés radica, sin embargo, en que pone el acento en que el problema no es sólo la indemnización legal sino el entramado jurídico que la rodea y que determina el poder de negociación de los distintos agentes, cuya pieza central es precisamente el contrato indefinido.

Por último, cabe recordar las propuestas que contiene el llamado Informe Segura (Segura *et al.*, 1991), en cuanto a la regulación de los diversos tipos de contratos temporales, que consideramos que, dos años después de la realización de aquel informe, siguen siendo en su mayoría válidas.

## **2.2. La autorización administrativa de los expedientes de regulación de empleo**

Los despidos colectivos merecen una mención especial derivada del hecho de que España es uno

de los pocos países occidentales en los que un despido por motivos económicos (un expediente de regulación de empleo, que normalmente afecta a más de una persona por pensarse que los ajustes motivados por problemas económicos no pueden ser marginales) subsiste la necesidad de contar con una autorización administrativa previa. Esta autorización administrativa se fundamenta seguramente en dos ideas. Por una parte, se teme que el empresario utilice esta vía para despedir a sus trabajadores por otros motivos (p. ej., por sus «excesivas» reivindicaciones en materia de condiciones de seguridad) sin que la viabilidad de su empresa esté en peligro. Por otra parte, se piensa que un despido colectivo genera unos elevados costes sociales, pues afecta a un número elevado de personas, en algunos casos con consecuencias negativas para comunidades enteras. Por estas razones, resulta necesario, se piensa, que el despido cuente con el visto bueno de la autoridad competente y ello antes de que se produzca el posible mal que se intenta paliar. Los problemas sociales derivados de las migraciones de empresas del norte al sur de Estados Unidos en busca de mano de obra más barata y menos reivindicativa constituyen un posible ejemplo de los problemas que la autorización administrativa previa intenta evitar.

En los últimos tiempos, se han vuelto a levantar voces en contra de dicha autorización administrativa previa. Sin embargo, sería simplista plantear la eliminación o no de dicha autorización como únicas alternativas. Más interesante es plantearse que la intervención administrativa supone una injerencia del poder ejecutivo en un ámbito de actuación que parece más propiamente judicial, siempre naturalmente que se reconozca que la extinción del contrato laboral es recurrible.

Si se elimina la autorización administrativa previa de los expedientes de regulación de empleo y se igualan los despidos por motivos económicos con los despidos por causas objetivas, los trabajadores despedidos tendrían derecho a recurrir. Posiblemente, las unidades de Mediación, Arbitraje y Conciliación deberían establecer secciones especiales para los despidos colectivos y, en caso de no llegarse a un acuerdo, correspondería a los tribunales dictaminar.

En suma, somos bastante escépticos en cuanto a las virtudes de la eliminación de la autorización administrativa, aunque quizá algunos aspectos de la misma deberían modificarse para que su funcionamiento fuera más acorde con lo estipulado en la normativa legal, facilitando los expedientes cuya causa es realmente económica.

### 2.3. El sistema de prestaciones por desempleo

El sistema actual de prestaciones por desempleo es un híbrido entre un sistema puramente contributivo (o de seguro) y uno asistencial. La reforma de abril de 1992, que supuso un recorte de la cuantía de las prestaciones contributivas y un endurecimiento de las condiciones de acceso a las mismas, no ha resuelto los problemas de funcionamiento de este sistema. El principal problema se deriva de la confusión entre *seguro de paro* y *subsidio de paro*. El seguro de paro ha de estar basado en criterios puramente actuariales y estar diseñado de forma que sea financieramente sostenible y se redujeran al máximo los problemas de incentivos inherentes a todo sistema de seguros. Es dudoso que el sistema actual, aun tras el recorte de prestaciones de abril de 1992, cumpla estos dos requisitos.

Por otra parte, el subsidio de paro debería convertirse en un subsidio a las familias que, por encontrarse en paro o por cualesquiera otras razones, no disponen de unos ingresos mínimos. En la actualidad, sólo los parados que agotan las prestaciones contributivas (salvo algunas excepciones) tienen derecho al subsidio de paro y sin que se considere la situación familiar.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que un sistema de prestaciones por desempleo en el que los períodos de recepción de las prestaciones sean largos (como es el caso del actual sistema español), puede aumentar la tasa de paro y que los recursos dedicados a subsidiar el paro estarían mejor dedicados a ayudar a los parados a encontrar empleo.

Sorprendentemente, apenas se han realizado estudios en España a este respecto. Sin embargo, los primeros resultados de un estudio actualmente en curso, que se basa en los datos contenidos en los ficheros del INEM, sugieren que, salvo en el caso de los trabajadores que tienen derecho al período máximo de prestaciones (24 meses en el período de referencia del estudio citado, 1987-1990), no se aprecia una clara relación entre la duración del paro y el período de disfrute de las prestaciones: una proporción no despreciable de parados consigue salir de su situación antes de agotar el período de derecho y la tasa de salida no se acelera significativamente cuando se acerca el final de dicho período (como cabría esperar si el seguro de desempleo estuviera provocando una conducta de búsqueda de empleo poco intensiva). En cuanto a los trabajadores que tienen el máximo período de derecho, su capacidad de salida es menor pero también se aprecia una aceleración en

dichas salidas cerca del final de dicho período. La explicación seguramente reside en otras características de los individuos asociadas a su elevada edad y su gran antigüedad en la empresa de la que salieron hacia el paro y, por tanto, su menor capacidad de adaptación a otras situaciones laborales.

El traspaso de pago de las prestaciones del Instituto Nacional de Empleo al Instituto de la Seguridad Social (la única propuesta del Gobierno en este sentido y cuyas razones no se han explicado demasiado bien), no resuelve ninguno de estos problemas.

### 2.4. El Instituto Nacional de Empleo

La función que el Instituto Nacional de Empleo debería cumplir es básicamente servir como agencia pública de colocación (precisamente, la que peor realiza en la actualidad a juicio de todos). Por las razones apuntadas anteriormente, no debería rechazarse a priori la legalización de las agencias privadas de colocación que, coexistiendo y actuando en igualdad de condiciones con la pública, sirviera de ayuda a los parados a la hora de encontrar empleo e introdujera los elementos de competencia necesarios y le forzara a aquélla a mejorar su eficacia.

Por otra parte, si el paso de la gestión de las prestaciones por desempleo no evita la posible dispersión de información, la agencia pública de colocación corre el riesgo de perder la ventaja comparativa que tiene gracias al registro de los demandantes de empleo.

### 2.5. La formación profesional

En lo que se refiere a la formación profesional, el programa recientemente aprobado por el Consejo General de la Formación Profesional ha desajustado del INEM la formación a ocupados («formación continua») pero no ha quedado claro si la formación a los parados seguirá siendo responsabilidad del INEM, dado el proceso de descentralización territorial que se está iniciando. En la actualidad, el INEM gasta una cantidad ingente de recursos en la formación e inserción profesional (del orden de 120.000 millones de pesetas al año), sin que se consigan resultados apreciables en lo que se refiere a colocación de los alumnos de dichos cursos. Los datos a este respecto son fragmentarios y no permiten realizar las pertinentes depuraciones con vistas a aislar la influencia específica de la asistencia a cursos en la probabilidad de encontrar un empleo. De acuerdo con los datos genera-

les sobre flujos de salida del paro y entrada en el empleo, un 25 % de los parados encuentra empleo en el plazo de un año. Por otra parte, según los datos del Observatorio Permanente de las Ocupaciones del INEM, un 40 % de los parados que asistieron a un curso de formación ocupacional estaban ocupados al final del año siguiente, si bien en muchos casos en ocupaciones poco relacionadas con la formación recibida. Estos datos inducen a pensar que la mayor incidencia observada entre los que reciben formación quizá se deba a otras características que los hacen de entrada más propensos a conseguir un empleo (p. ej., el hecho mismo de querer asistir a un curso puede denotar una actitud de búsqueda de empleo más activa).

Cabe plantearse si el tema de la formación profesional ocupacional está sobrevalorado. Parece mucho más razonable que (salvo en el caso concreto de algunas ocupaciones donde se pudieran detectar desajustes entre la oferta y demanda de trabajo) la formación profesional debería ser un elemento más de un sistema educativo general que, en cualquier caso, también debería ser más eficiente que el actual. La reforma iniciada con la LOGSE parece ir en el sentido adecuado. A este respecto, debe insistirse una vez más en la importancia de realizar prácticas en las empresas que complementen la formación teórica recibida.

Por último, los contratos en prácticas y para la formación no han funcionado adecuadamente. Parece urgente reformarlos de tal manera que se garantice que se utilizan para los fines para los que están previstos en lugar de ser una vía fácil de obtención de mano de obra barata y, en algunos casos, subvencionada. La forma concreta que deba adoptar esta reforma no es tan importante: a nuestro juicio, igual da hablar de contrato para la formación o de contrato de aprendizaje, aunque la introducción de nuevos términos tiene la ventaja de indicar que se están realizando cambios sobre lo ya existente.

## 2.6. La negociación colectiva

Por último, es evidente que la moderación salarial es un requisito necesario para la creación de empleo. Puesto que los salarios se determinan mediante la negociación colectiva entre los representantes de los trabajadores y de los empresarios, si los salarios resultantes no son «socialmente adecuados», es porque el sistema de negociación colectiva debe tener algunas deficiencias. A nuestro juicio, estas deficiencias se derivan de lo siguiente:

i) En primer lugar, son los propios empresarios y sindicatos los que determinan el ámbito y la estructura de la negociación colectiva (resulta sorprendente que la estructura de la negociación colectiva sea todavía muy semejante a la que existía en los últimos años de la dictadura). La mayoría de los convenios colectivos son convenios provinciales de sector negociados entre representantes de los trabajadores y de los empresarios (cuya representatividad, sobre todo en el caso de los empresarios, es bastante discutible) que tienen eficacia general y han de ser aplicados por todas las empresas del sector y zona correspondiente. Cabe argumentar que la negociación colectiva es demasiado centralizada (no existen demasiados convenios colectivos de empresa —sólo alrededor de un 15 % de los trabajadores asalariados tienen un convenio colectivo de empresa— y, en cualquier caso, estos convenios de empresa han de respetar los mínimos fijados por los convenios de sector) pero, por otra parte, también cabe argumentar que es demasiado descentralizada (no existen acuerdos marco a nivel nacional inter-industrial que proporcionen unas líneas de actuación claras para los sucesivos niveles de negociación).

ii) En segundo lugar, los problemas de representatividad a los que nos referíamos antes eliminan los incentivos hacia la moderación salarial. Los sindicatos se preocupan fundamentalmente por mejorar el salario y las condiciones de trabajo de los trabajadores empleados pero no parecen hacerlo demasiado por favorecer la creación de empleo para los que no lo están (los parados no votan en las elecciones sindicales). Los representantes de los empresarios en la negociación de sector no sufren completamente las consecuencias de sus concesiones y son fundamentalmente las pequeñas y medianas empresas (menos representadas en la negociación colectiva de sector) las que o bien han de ajustar sus plantillas tras aumentos salariales excesivos, o bien acaban en la ilegalidad no aplicando el convenio de sector correspondiente.

Por tanto, se pueden plantear dos posibles medidas: promover (posiblemente dentro del Consejo Económico y Social) la existencia de acuerdos marcos nacionales inter-industriales y suspender la eficacia general de los convenios de sector, de forma que se adhirieran a los mismos las empresas que así lo decidieran. Esta última medida incentivaría la firma de convenios colectivos de empresa donde la representatividad no es cuestionable y eliminaría una de las causas de precariedad en el empleo (la existencia de puestos de trabajo en empleos «sumergidos»).

### 3. Conclusión

Es probable que algunas de las sugerencias para la reforma del mercado de trabajo propuestas en los seis apartados anteriores no sean aceptadas por algunos de los interlocutores sociales. Pero también es cierto que el mercado de trabajo español, en la actualidad con más de tres millones de parados y con un nivel de empleo similar al de principios de los años setenta, no proporciona oportunidades de empleo a una parte importante de la población y es fuente de situaciones socialmente injustas. La pregunta clave es si *todos los interlocutores sociales* están dispuestos o no a realizar ciertos sacrificios para resolver estos problemas. Aunque la reforma del mercado de trabajo no sea la panacea para resolver el problema del paro, los posibles beneficios que cabe esperar de la misma, por modestos que sean, deberían ser suficientes para acometerla lo antes posible. Dada la naturaleza específica del mercado de trabajo, por otra parte, resulta imprescindible que cualquier reforma se haga de forma negociada con los interlocutores sociales. □

#### BIBLIOGRAFIA

- Fina, L., y Toharia, L. (1987): «La caracterización de los mercados de trabajo: consideraciones teóricas e implicaciones», *Cuadernos económicos de ICE*, n.º 37.
- Jimeno, J. F., y Toharia, L. (1993): «El despido y sus costes; ¿qué reformas», *Economistas*, n.º 55, 1993.
- Segura, J., Durán, F., Toharia, L., y Bertolilla, S. (1991): *Análisis de la contratación temporal en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Solow, R. M. (1991): *The Labor Market as a Social Institution*, Oxford, Basil Blackwell (existe versión castellana publicada por Alianza Editorial, 1993).

## Crisis económica y reformas laborales

### 1. Recesión económica y mercado de trabajo

La adversa coyuntura en los primeros meses del año 1993 ha confirmado la gravedad de la desaceleración económica de los principales países industriales y especialmente de los pertenecientes al área europea. Recientemente, la Comisión de la Comunidad Europea ha revisado a la baja las estimaciones de crecimiento del recién publicado Informe Económico para 1993, manteniendo la espiral de expectativas negativas que vienen realizando los principales organismos internacionales desde 1991. Al agravamiento de la recesión en Alemania, que tendrá una evolución negativa de su PIB entre el 2 ó 3 %, se suman las estimaciones de crecimiento negativo o estancamiento de la actividad económica en Francia y los países del Benelux; es decir, de los países centrales de la Comunidad Europea.

Las oscuras perspectivas económicas han cambiado radicalmente, y en un corto período de tiempo, el camino por el que se pensaba desarrollar el proyecto europeo y las prioridades de la propia política económica. De los acuerdos adoptados en Maastricht a principio del año pasado —en un decidido apoyo a las políticas monetarias rigurosas y a la reducción de los déficit públicos— se ha pasado a la Iniciativa de Crecimiento diseñada en la Cumbre de Edimburgo y a la muy próxima Cumbre de Copenhague que tendrá como eje central la grave situación de empleo en los países comunitarios.

Los efectos devastadores de la recesión y el grave potencial de conflictividad social que entraña, tal y como ha puesto de manifiesto el último informe sobre las perspectivas económicas de la OCDE, explican la centralidad que ha adquirido el análisis del mercado de trabajo en el discurso económico. Sin embargo, no deja de ser sorprendente la radicalidad de este cambio de orientación ya que, a pesar de la amplitud de los debates sobre el proyecto de Unión Económica y Monetaria, los temas relacionados con el mercado de trabajo y las relaciones laborales ocupaban un papel claramente secundario, expresando posiblemente —más allá del permanente veto británico, utilizado en muchos casos como excusa— el celo con que los distintos Gobiernos buscaban mantener su regulación al margen del proyecto europeo.

Este cambio en la orientación del análisis económico dominante a nivel comunitario tiene su reflejo directo en la elaboración de dos documentos referidos al mercado de trabajo: el elaborado por el Comité de Política Económica del ECOFIN y el que está realizando la Comisión de la CE (1). Ambos

informes dibujan el marco en el que se planteó —con cierta anticipación— el documento sobre «La reforma del Mercado de Trabajo» realizado por el Gobierno presidido por Felipe González antes de la convocatoria de elecciones legislativas y remitido el pasado mes de abril al Consejo Económico y Social para su debate y dictamen.

## 2. Los cambios en la evolución del empleo en España

Aunque la caída de la actividad tiene un claro contexto internacional, especialmente en el ámbito europeo, el aparato productivo español está mostrando una mayor intensidad en los signos recesivos que la gran mayoría de los países vecinos, especialmente por la gravedad de la destrucción de empleo.

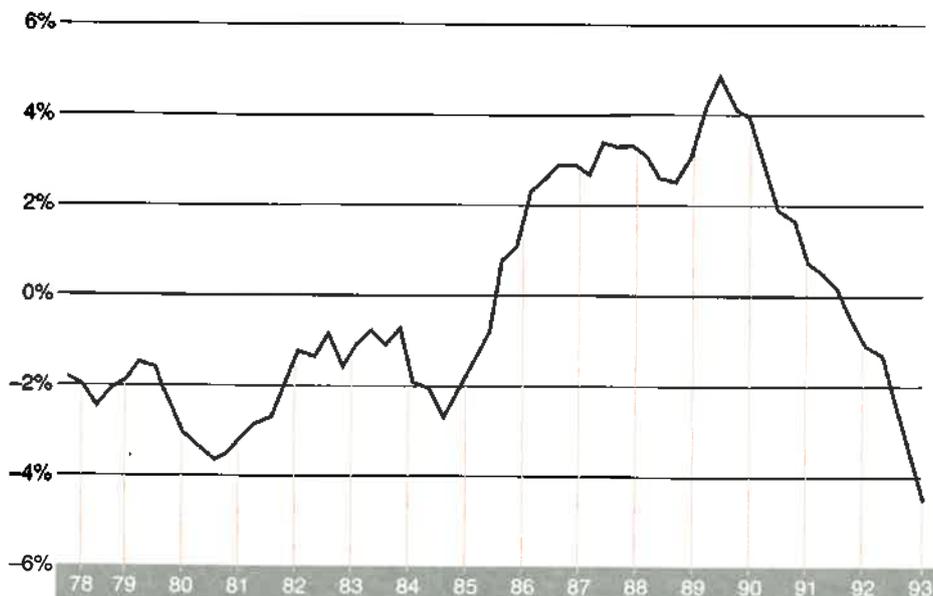
Así lo confirman los últimos datos de la EPA (2), referidos al primer trimestre de 1993, que estiman un descenso del 4,6 % de la ocupación sobre el mismo período del año anterior. Una cifra que manifiesta la intensidad de la destrucción de empleo, que queda aún más resaltada si se tiene en cuenta la diferente evolución de los sectores económicos, entre los que destacan la reducción de casi el 10 % del empleo industrial, del 7 % en la construcción,

el 6 % en la agricultura y, en menor medida, del sector servicios, con un descenso del 1,7 %.

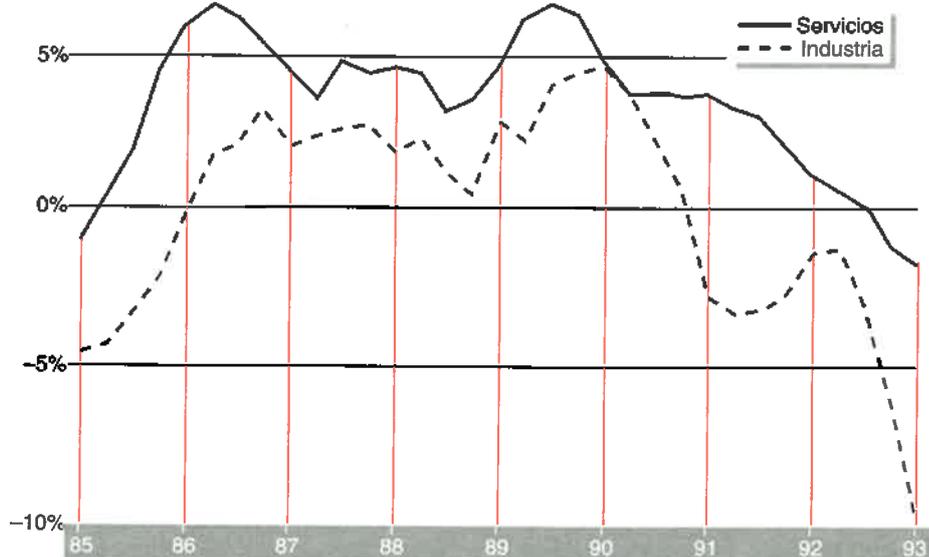
La intensidad de la destrucción del empleo ha ido acompañada de un importante cambio respecto a etapas anteriores. La reducción del 4,3 % del empleo asalariado se ha centrado en los contratos temporales (– 8,6 %) y en menor medida en los contratos indefinidos (– 2,2 %), indicando un importante cambio cualitativo en la evolución de la recesión. La caída de la actividad económica ha modificado el patrón de conducta de la evolución del empleo en los últimos años, dominado por la creciente segmentación de las relaciones contractuales que generaban un mantenimiento del «efecto sustitución» de trabajadores fijos por temporales, tanto en el período de crecimiento del empleo, desde finales de 1985, como en la primera etapa de su reducción a finales de 1991.

Esta modificación en el comportamiento del empleo ha tenido también reflejo en la evolución de la ocupación por edades. Así, es el empleo de los jóvenes, tanto varones como mujeres, el que sufre una mayor caída. Mientras que la ocupación media de los primeros se redujo en un 5,3 % en el período analizado, la caída fue del 20,5 % en los trabajadores entre 16 a 19 años y del 15,8 % entre 20 a 24 años. En el caso de las mujeres, con una caída media del empleo del 3 %, la reducción para

GRAFICO 1  
EVOLUCION DEL EMPLEO  
(Tasas interanuales)



**GRAFICO 2**  
**EVOLUCION DEL EMPLEO. INDUSTRIA Y SERVICIOS**  
 (Tasas interanuales)



las edades entre 16 y 19 años fue del 22,7 % y del 13,3 % entre 20 y 24 años.

Por último, la caída de la tasa de actividad manifiesta el funcionamiento, como ocurriera en etapas anteriores, de un mecanismo de suavización del paro estimado —a través del denominado «paro

desanimado» que se clasifica en la población inactiva— a pesar de lo cual ha aumentado en más del 25 % en términos anuales.

La generalización de la caída del empleo en todos los sectores y territorios permite considerar que ha comenzado una nueva etapa, en la que la in-

**CUADRO 1**  
**EVOLUCION DEL EMPLEO SEGUN SECTORES ECONOMICOS**  
 Tasas interanuales (Tr. s/Tr. año anterior)

		Total	Agricultura	No agrícola	Industria	Construcción	Servicios
1990	I.T	4,0	-3,1	5,1	4,6	8,0	4,8
	II.T	3,0	-6,6	4,4	3,7	10,5	3,7
	III.T	1,8	-10,4	3,6	2,2	6,2	3,7
	IV.T	1,7	-8,1	3,1	0,7	6,1	3,6
1991	I.T	0,8	-9,8	2,3	-2,7	7,2	3,7
	II.T	0,5	-8,2	1,7	-3,2	5,0	3,3
	III.T	0,2	-9,6	1,4	-3,1	3,7	3,0
	IV.T	-0,5	-10,3	0,8	-2,7	1,6	2,1
1992	I.T	-1,0	-8,2	-0,1	-1,4	-3,9	1,1
	II.T	-1,3	-8,6	-0,4	-1,2	-4,7	0,7
	III.T	-2,1	-6,8	-1,5	-3,1	-7,4	0,1
	IV.T	-3,3	-3,5	-3,3	-6,2	-8,2	-1,2
1993	I.T	-4,6	-6,4	-4,3	-9,7	-7,1	-1,7

Fuente: EPA, INE.

tensa y rápida capacidad de reacción de un mercado de trabajo fuertemente segmentado, como el de nuestro país, manifestará su potencial de ajuste y el peligro de que ésta capacidad agudice la caída de la demanda y la crisis de subconsumo, en una espiral cuya gravedad, en términos económicos y sociales, es difícil de estimar.

No es difícil, por tanto, comprender el reciente protagonismo del análisis del mercado de trabajo y la importancia de emprender un camino de reformas que actúe sobre los mecanismos básicos que regulan su funcionamiento. Un proceso que debería tener como objetivos tanto el conseguir una mayor eficiencia económica como una mayor equidad social y que, en ambos casos, tienen un reflejo directo en la mejora del nivel de empleo.

### 3. El documento sobre la Reforma del Mercado de Trabajo

El documento sobre Reforma del Mercado de Trabajo, presentado por el anterior Gobierno al CES, recoge un conjunto de reflexiones y propuestas que, en su conjunto e independientemente de su valoración concreta, suponen un cambio significativo respecto a otros documentos gubernamentales: la inclusión de un amplio abanico de procesos y variables interrelacionadas en sus consideraciones sobre las relaciones laborales. Un aspecto no desdeñable, teniendo en consideración la parquedad y hasta la ausencia de análisis que ha caracterizado la adopción de otras propuestas y medidas anteriores, como la reducción de las prestaciones por desempleo o, en un contexto más global, el Programa de Convergencia de marzo del pasado año.

Desde un punto de vista analítico, no estrictamente limitado a su estructura formal, el documento se vertebra en dos partes diferentes. Una primera, en la que se valora el empleo y las relaciones laborales y su evolución desde la última década hasta nuestros días, y una segunda, de carácter propositivo, que utiliza como esquema lógico la propia evolución de la relación laboral —entrada en el mercado de trabajo y realización del contrato, desarrollo de la actividad laboral y extinción del contrato— para señalar los principales aspectos de la reforma.

Las medidas propuestas se articulan, por tanto, en un primer bloque referido a los sistemas de intermediación del mercado de trabajo —INEM y Empresas de Trabajo Temporal— y a las modalidades de contratación; un segundo bloque que recoge los procesos de movilidad geográfica y fun-

cional, ordenación de tiempo de trabajo, salarios y formación profesional; un tercer bloque referido a la protección social y los despidos, y un último apartado referido a «otras» cuestiones. Un planteamiento que puede ser útil para el debate aunque, en algunos casos, puede dificultar la reflexión sobre la interrelación entre algunos de los procesos que se quieren analizar.

Desde la coherencia de este planteamiento se pueden señalar, sin embargo, tres ideas críticas sobre el enfoque general del documento. Por una parte, a pesar de la extensión relativa de la primera parte que se destina a valorar la evolución del mercado de trabajo en la última década —y ocupa casi la mitad del documento— se mantiene un análisis prácticamente encerrado en el ámbito laboral; es decir, parece considerarse que el problema del desempleo, que señala directamente la necesidad de la reforma, se explica fundamentalmente por el propio funcionamiento del mercado de trabajo. Así, se señala que: «El nivel de demanda agregada de la economía puede parcialmente explicar las variaciones que se observan en la tasa de paro, pero la estructura del mercado de trabajo y la evolución de los salarios reales que produce el sistema de negociación colectiva son también factores críticos a la hora de determinar el nivel en torno al cual oscila dicha tasa».

Se ignora, sin embargo, el análisis de las modificaciones de la estructura productiva durante la última década, en un período en el que la economía española ha seguido uno de los procesos más intensos de apertura al exterior de su economía —marcado por la integración en la CE a partir de 1986— y que ha afectado directa y desigualmente a las unidades productivas y a sus entornos competitivos. Un ámbito de análisis imprescindible para comprender la evolución del empleo y los propios procesos de segmentación laboral.

Este planteamiento se refleja nuevamente en la afirmación de que «los únicos países que en media han destruido empleo son aquellos que se integran en el grupo de países del Sur de Europa en los que suele señalarse que el grado de intervención en el mercado de trabajo es más elevado». La relación directa que se establece entre desempleo e intervencionismo olvida gravemente la importancia de considerar las características de la estructura productiva de cada país, su especialización sectorial y su papel en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, para explicar su evolución económica. Un olvido sorprendente cuando se está viviendo una intensa etapa de integración económica internacional que en el ámbito comunitario tiene su reflejo directo en los

proyectos del Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria.

Paralelamente, se mantiene una tensa y excesiva separación entre el papel de la intervención estatal en el mercado de trabajo y las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores, que se hace manifiesta cuando se afirma que las reflexiones sobre la reforma, recogidas en el documento, deben girar «en torno al entramado jurídico-laboral y a las áreas que son competencia de los poderes públicos, ya que no resultaría congruente con los principios rectores de nuestro sistema que desde el Gobierno se pretendiera avanzar sobre áreas propias de la autonomía colectiva...», aunque el Gobierno espera que, «... de forma simultánea a este debate o por influencia de las medidas de reforma que se adopten por los poderes públicos, los interlocutores sociales asuman responsablemente su papel y hagan frente a los desafíos que el nuevo entorno plantea al sistema de relaciones laborales en su conjunto».

Se olvida, desde este planteamiento, la fuerte interrelación de ambos procesos y que la no intervención estatal no significa, necesariamente, falta de regulación de la actividad económica y laboral, como muestran los propios modelos de relaciones laborales de otros países comunitarios.

Aunque esta perspectiva pueda ser comprensible desde la esfera de la actuación política, sus implicaciones en la coherencia del proceso reformador son especialmente relevantes. Así, en el apartado dedicado a los salarios, las valoraciones y medidas que se proponen entran directamente en el ámbito de la «autonomía colectiva», rompiendo la pretendida «neutralidad» de la que se parte. Igual ocurre cuando se plantea la derogación de las Ordenanzas Laborales. Aun siendo una medida que se puede encuadrar en el ámbito de las responsabilidades gubernamentales, los efectos de una derogación unilateral sobre las condiciones de trabajo y sobre el propio sistema de negociación colectiva son tan importantes que difícilmente se pueden abordar desde una perspectiva meramente competencial.

Por último, se pueden observar importantes discontinuidades en los enfoques que se desarrollan en algunos de sus apartados, hasta el punto de que ha sido señalada por algún analista la existencia de «varias plumas» que no estaban demasiado «sintonizadas» en la elaboración del documento. Una valoración que expresa gráficamente los distintos planteamientos con que se abordan algunos de sus epígrafes entre los que, posiblemente, el más evidente sea el destinado a valorar la estructura y la dinámica salarial.

#### 4. Consideraciones sobre el mercado de trabajo

Es necesario, antes de abordar algunos aspectos concretos de la reforma del mercado de trabajo, realizar algunas consideraciones previas sobre aspectos que son hoy relevantes en el debate del análisis económico de las relaciones laborales.

En primer lugar, la relación entre los salarios y el empleo no se puede considerar como una relación «automática» que justificaría un proceso de intercambio entre ambas variables. Por el contrario, su relación está intermediada por procesos complejos, de diversa naturaleza, entre los que destacan las propias decisiones sobre la utilización del excedente.

Paralelamente, es necesario tener en cuenta que ni la estructura de los mercados, ni las características de las unidades productivas presentan un perfil homogéneo. Por el contrario, los procesos de internacionalización y de oligopolización de los mercados han generado entramados productivos que explican, en una parte importante, la diversidad de las relaciones laborales, hasta el punto de que es cada vez más frecuente la consideración de que existe una notable diversidad de mercados de trabajo y que éstos mantienen una jerarquización directamente relacionada con las propias características de la estructura productiva; es decir, no existe un mercado de trabajo homogéneo. Por último, es necesario considerar que el mercado de trabajo no funciona como un mercado convencional y que, de hecho, incumple alguno de los requisitos fundamentales que caracterizan a los mercados convencionalmente considerados. Así, el intercambio que se produce entre oferta y demanda de trabajo cristaliza en un contrato laboral en el que sólo se señala la disponibilidad de la fuerza de trabajo que se puede aplicar a la actividad productiva, pero no el trabajo efectivamente realizado, que dependerá de factores diversos —no sólo económicos— que conforman lo que suele entenderse como «relaciones laborales».

En igual sentido, el objeto de intercambio del mercado de trabajo es la fuerza productiva de las personas, por lo que gran parte de las relaciones laborales están enmarcadas en el entorno institucional que configura a la propia sociedad.

Estas consideraciones exigen abandonar cualquier intento simplista de explicación del funcionamiento del mercado de trabajo, como mera interacción entre oferta y demanda y, lo que es especialmente relevante, tener en cuenta la inoperancia de su estudio desde una óptica estricta del análisis económico, como lo puede ser el intentarlo hacer desde otras ópticas aisladas, como la jurí-

dica. Su estudio, por tanto, debe basarse en una aproximación necesariamente interdisciplinaria a los procesos que se analizan.

## 5. Algunos temas centrales de la reforma

La amplitud de los ámbitos que debe abarcar la reforma, y que escapan a los objetivos y posibilidades de esta reflexión, hace relevante la aproximación a tres temas centrales que, en cierta medida, ponen de manifiesto algunos aspectos centrales del debate.

### 5.1. El modelo de crecimiento y el empleo

Las bases de la reforma del mercado de trabajo planteadas por el anterior Gobierno parten de considerar la escasa capacidad de creación de empleo de la economía española manifestada tanto en el elevado nivel del «umbral de empleo» respecto a la media comunitaria, como por las reducidas de tasas de actividad y ocupación.

Desde este punto de partida se defiende la coherencia de la reforma del Estatuto de los Trabajadores en 1984, con la que se generalizó la contratación temporal: «con la evolución de las cifras de empleo en la mano, difícilmente puede ponerse en cuestión el acierto de la reforma de 1984... diseñada con el objetivo de lograr el máximo crecimiento del empleo». Un proceso al que también colaboraron el fuerte crecimiento económico tras la integración en la CE y la desaceleración de la caída del empleo en el sector agrícola. Sin embargo, se considera que «El funcionamiento del modelo de flexibilidad de entrada, puesto en marcha en 1984, ha alcanzado los límites de su desarrollo positivo. La actual situación ha evidenciado que de aquel modelo se derivan consecuencias no siempre coherentes con los objetivos perseguidos en el momento de su diseño». Fundamentalmente, la elevada sensibilidad de empleo al ciclo económico, la intensa destrucción del empleo fijo y la elevada rotación.

El marco que se plantea para comprender la actual evolución del empleo es, sin embargo, claramente insuficiente. Ciertamente, la apertura al exterior de la economía española en una etapa expansiva del ciclo económico en la CE produjo en sus primeros años un elevado nivel de crecimiento, tanto de la actividad como del empleo. Sin embargo, las empresas españolas perdieron una parte importante de las cuotas que mantenían en el mercado nacional que no fue compensada por la actividad exportadora, y que se tradujo en un

creciente déficit exterior. Una parte muy importante de las empresas se enfrentan hoy a mercados en estancamiento y recesión y a una mayor competencia exterior que en la crisis de mediados de los años setenta.

El aumento del desempleo es la manifestación directa de la propia debilidad del modelo de crecimiento del período anterior, que tuvo como mecanismo de equilibrio exterior el recurso al capital extranjero apoyado en una política de elevados tipos de interés y que basó una parte importante de su competitividad en la creciente segmentación de las condiciones laborales y de la precarización del empleo, lo que supuso un abaratamiento excepcional de los nuevos empleos creados pero que, paralelamente, llevaba consigo la semilla de una mayor inestabilidad económica.

La crisis del Sistema Monetario Europeo, manifestación directa de la crisis internacional, y la falta de una respuesta coherente en el ámbito comunitario, están suponiendo la quiebra del principal mecanismo de equilibrio exterior de la economía española y están mostrando, en todas su extensión, la pérdida de competitividad de la economía real.

Afrontamos, por tanto, una crisis estructural que se relaciona directamente con las intensas transformaciones en el aparato productivo, al hilo de la internacionalización, que ha afectado especialmente al sector industrial y que se ha manifestado en una creciente centralización de capital, a través de compras, fusiones y absorciones de empresas, y en una notable desestructuración de la propia estructura económica, como manifiesta el distinto comportamiento de la inflación en el sector servicios y el sector industrial.

Este proceso, que marca la historia reciente de nuestra economía, tiene una relación directa con la evolución del empleo y exige un análisis de los patrones de integración económica, de especialización productiva y de desarrollo tecnológico de los diferentes sectores y actividades productivas. Un análisis fértil, como pusieron de manifiesto las investigaciones desarrolladas en el ámbito de la Fundación de Empresa Pública sobre el proceso de crecimiento y apertura al exterior de los años sesenta y las relaciones entre especialización productiva, patrones tecnológicos y evolución del empleo.

El importante aumento del volumen de empleo neto con el que se ha defendido la eficacia de las medidas de generalización de la contratación temporal no ha significado un aumento de la capacidad de generación de empleo a medio plazo de la economía española. En una etapa recesiva como la actual, la intensidad de la destrucción de em-

pleo muestra que lo que sí se ha producido es una mayor sensibilidad al ciclo económico y, por tanto, una mayor inestabilidad. Intentar reducirla, en la actual etapa recesiva, exige plantear las posibles reformas laborales en un marco de política económica, industrial y tecnológica, coherente con la nueva realidad de nuestra estructura productiva.

## 5.2. Contratos de trabajo y despidos

Un segundo aspecto de debate sobre los planteamientos reformadores del documento se refiere a la modificación de la regulación de los contratos de trabajo, en paralelo a la modificación de la autorización administrativa en los expedientes de regulación de empleo.

El enfoque gubernamental viene a plantear un intercambio entre la restauración del principio de causalidad en los contratos de trabajo y la cuasi-eliminación de la intervención administrativa: «La reforma de 1984 fue el resultado de una suerte de intercambios, no explicitados, entre la no alteración de las condiciones de trabajo aplicables a los trabajadores típicos (incluido el ajuste de plantillas por causas económicas y tecnológicas) y la decisión de facilitar la contratación de nuevos trabajadores "atípicos", cuyo ajuste se produciría automáticamente al quedar la relación laboral sometida a una duración cierta. Toda reflexión sobre la dirección de una nueva reforma ha de tener especialmente en cuenta que cualquier remodelación de las figuras contractuales, y en especial el retorno al principio de causalidad, exigirá replantearse la validez y eficacia —económica y social— de los instrumentos de salida tradicionalmente vigentes en España y, en concreto, de la regulación de los despidos por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor».

Ciertamente, la segmentación creada por la generalización de la contratación temporal supone una creciente desigualdad laboral y social y una menor eficiencia económica; por ello, es coherente plantearse el objetivo de la reunificación del marco jurídico-institucional de las relaciones laborales. Sin embargo, no parece acertado hacerlo en términos de intercambio, porque no es desde este planteamiento donde el proceso reformador debe basar su coherencia; ni situarlo en el ámbito de la desregulación de los despidos colectivos, como podría deducirse de las valoraciones del documento (3).

Por una parte, es necesario tener en cuenta que la restauración del principio de causalidad, mediante la supresión del contrato temporal de fomento de empleo, no tendría, en sí, un efecto tan

importante sobre la segmentación como se le atribuye. De hecho, el número de contratos de ese tipo registrados en el INEM cada vez ocupa un papel más residual. Sí que fue importante su desarrollo en la reforma de 1984, porque generó un elevado efecto de arrastre sobre la interpretación de la causalidad y la estabilidad en el empleo en el conjunto de contratos.

Es creciente la utilización de contratos «típicamente» causales, como los contratos de obra o servicio, para actividades no temporales, sin que la tutela judicial garantice la efectividad de la causalidad, una vez roto el principio jurídico general. Otro aspecto a tener en cuenta es el creciente proceso de desconcentración productiva de las unidades empresariales que, a través de procesos de subcontratación, generan una parte importante de la segmentación laboral, sin que ésta tenga reflejo en el entramado jurídico-institucional que regula las relaciones laborales.

Desde esta perspectiva, es relevante señalar que los despidos «institucionales» presentan dos características comunes frente a la no renovación de contratos temporales: 1) las causas del despido deben ser justificadas por el empresario, tanto las causas objetivas como las de carácter disciplinario, y 2) los trabajadores intervienen en el proceso de despido, individual o colectivamente, a través de un proceso de negociación amparado, en última instancia, por la autoridad administrativa o judicial correspondiente.

El elemento central del debate sobre el que se articula la segmentación es, en definitiva, la capacidad de decisión unilateral del empresario, dentro de los límites de la legislación laboral, y la capacidad de intervención y negociación de los trabajadores en las decisiones empresariales. Es decir, un debate sobre el poder de decisión y negociación entre los agentes sociales.

Esta perspectiva se confirma si se analizan las principales diferencias entre los despidos individuales por causas objetivas y los despidos colectivos por causas económicas o tecnológicas:

1. En el caso de los despidos individuales por causas objetivas, las causas que en teoría deben estar «objetivamente» justificadas no suelen condicionar la readmisión o no del trabajador, sino el nivel de la indemnización (4). Por el contrario, en el caso de los despidos colectivos, su justificación es condición necesaria para que se lleven adelante.

2. La participación de los trabajadores se articula sobre causas distintas. En los despidos individuales, en tomo a la capacidad o no del trabajador para desarrollar su trabajo, y en los despidos por causas económicas y tecnológicas, en la situa-

ción de la empresa y en la política de gestión empresarial.

3. La indemnización señalada es de menor cuantía por año en el caso de los despidos colectivos —veinte días por año, con un máximo de doce mensualidades— que en los despidos individuales improcedentes —cuarenta y cinco días por año, con un máximo de cuarenta y una mensualidades— que son la gran mayoría de los despidos individuales.

4. Los despidos colectivos se desarrollan en el marco de los expedientes de regulación de empleo, en el que se encuadran otras medidas —suspensión temporal de contrato o reducción de jornada— que señalan un contexto más amplio de las medidas a adoptar, frente a la mera rescisión del contrato.

Estas características indican la necesidad de desarrollar un análisis más en profundidad de los procesos de entrada y salida del mercado de trabajo, desde el punto de vista de los trabajadores contratados y despedidos —individual o colectivamente— y desde la distinta realidad de las unidades productivas y la capacidad de decisión empresarial.

Algunos estudios señalan que las indemnizaciones fijadas en los despidos «institucionales» se sitúan en torno a la media comunitaria, pero los costes de tramitación son elevados debido a las características de los procedimientos existentes, que no redundan en beneficio de ninguna de las partes aplicadas. Abordar su reforma es, por tanto, un objetivo importante en el que, sin embargo, no debería ignorarse el elemento central que articula el proceso: la capacidad de negociación entre empresarios y trabajadores, en un aspecto tan relevante como son los despidos por causas ajenas a los trabajadores.

Es por ello necesario subrayar que los expedientes de regulación de empleo son uno de los pocos procesos de nuestra realidad laboral en la que los trabajadores tienen acceso a la documentación económica sobre la situación de la empresa (5). Y es la realidad económica de la empresa y las políticas de futuro —a través de los planes de viabilidad— las que articulan los procesos de negociación que, en una inmensa mayoría, terminan en acuerdos.

Garantizar y ampliar el conocimiento de los trabajadores sobre la realidad de las empresas y su capacidad de intervención en las decisiones empresariales debería convertirse en el principal objetivo de las reformas, no sólo por un principio de democracia industrial, sino porque es un mecanismo de potenciación del propio dinamismo de la

estructura productiva, en una realidad económica.

Desde este planteamiento, necesariamente sintético, es posible abordar sistemas de regulación de los despidos en los que la intervención administrativa sea meramente residual, y sean las partes implicadas en la negociación las que dibujen las características del propio proceso.

Ciertamente, la reforma laboral en este ámbito debe recoger la diversidad de las unidades productivas, tanto por su tamaño como por su internacionalización y poder de mercado. Las características de las pymes, con un escaso margen de maniobra, deben, por tanto, tenerse en cuenta, al igual que las nuevas realidades empresariales que, como en el caso de los grupos de empresas, se configuran de manera creciente como unidades económicas dominantes en el mercado.

### 5.3. Ordenanzas laborales, salarios y negociación colectiva

Otro de los temas centrales que el documento plantea se refiere a la falta de movilidad geográfica y funcional que caracteriza al mercado de trabajo en nuestro país, y que supone un importante lastre en la mejora de la competitividad y en la creación de empleo a medio y largo plazo. La causa principal que el documento comentado identifica como causante de esta situación es la pervivencia de Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo: «La modernidad de la legislación laboral española es más aparente que real, ya que una parte no despreciable de la antigua legislación laboral franquista y preconstitucional convive con el ordenamiento que surgió en los primeros años de la democracia».

Ciertamente, la pervivencia de las Ordenanzas Laborales, desde las etapas franquistas, significa el mantenimiento de una normativa que poco tiene que ver con la realidad económica y política de nuestro país. Sin embargo, es necesario considerar que su vigencia no es debida a la escasa prioridad que han concedido a este tema los agentes sociales —tal y como se indica en el documento—, sino que tiene relación directa con la propia estructura y dinamismo de la negociación colectiva.

Para sustituir una Ordenanza Laboral es necesario que existan convenios colectivos estatutarios capaces de cubrir el ámbito abarcado por la Ordenanza. Si se tiene en cuenta las características de la estructura de la negociación colectiva, con un alto porcentaje de trabajadores cuyas condiciones laborales se regulan por convenios provinciales (57 %) y de empresa (14 %) frente a convenios de

**CUADRO 2**  
**ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACION COLECTIVA. 1992**  
 (% s/total)

Ambitos de los convenios	Convenios	Empresas	Trabajadores
<b>EMPRESA</b>	71,4	0,3	14,0
Provincial	62,4	0,3	6,6
Intracomunidades	1,2	0,0	0,4
Intercomunidades	7,9	0,0	6,9
<b>OTRO AMBITO</b>	28,6	99,7	86,0
<b>GRUPO EMPRESAS</b>	0,9	0,0	0,2
Provincial	0,6	0,0	0,1
Intercomunidades	0,1	0,0	0,1
<b>SECTOR LOCAL Y COMARCAL</b>	0,6	0,1	0,1
<b>SECTOR PROVINCIAL</b>	25,2	81,1	56,6
<b>SECTOR INTERPROVINCIAL</b>	0,6	3,0	3,9
Intracomunidades	0,4	2,9	2,6
Intercomunidades	0,2	0,1	1,2
<b>SECTOR NACIONAL</b>	1,3	15,5	25,3
<b>TOTAL CONVENIOS</b>	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Trabajo.

ámbito estatal (25 %), se puede comprender la dificultad que existe para un desarrollo convencional de las materias reguladas, a nivel estatal, por aquéllas. Un hecho al que se suma un nivel relativamente bajo de cobertura de la negociación colectiva respecto al conjunto de la población asalariada (6).

Este hecho se confirma si se tiene en cuenta que una gran parte de las más de cien ordenanzas y reglamentaciones de trabajo pendientes de sustitución afectan a sectores con una negociación colectiva muy fragmentada y con claras insuficiencias en el desarrollo asociativo, fundamentalmente de los empresarios. Algunos ejemplos recientes, como el Convenio Estatal de la Construcción, ponen de manifiesto la importancia y el interés de desarrollar convenios marco de ámbito estatal capaces de articular el conjunto de los ámbitos inferiores existentes; pero también indican la necesidad de perfilar con mayor precisión un modelo articulado de negociación colectiva, capaz de romper las inercias del pasado.

La solución a esta situación no es, por tanto, la derogación unilateral de las Ordenanzas, por parte de la Administración, tal y como se planteó en el Programa de Convergencia. Su principal efecto fue una actitud de cerrazón de algunas patronales a

cualquier avance negociado, con la garantía de que la derogación en sí aumentaba el poder de decisión empresarial.

La eliminación de las Ordenanzas debe plantearse desde el referente de la negociación colectiva, potenciando marcos sectoriales de debate que, con todo el respeto de la autonomía de las partes, permitan identificar problemas que difícilmente se pueden resolver desde ámbitos generales.

La intervención de la Administración, desde este punto de vista, puede ser un elemento dinamizador de las relaciones laborales y no un obstáculo, como a veces se quiere interpretar de manera interesada y mecanicista.

Esta diferencia en el planteamiento reformador tiene también su reflejo cuando se plantea la necesidad de mejorar los sistemas de fijación de salarios para que se adecúen a las realidades económicas y productivas. Por una parte, no es posible identificar estos sistemas como sistemas homogéneos, ya que las relaciones laborales en las grandes empresas poco tienen que ver con las que se desarrollan en las pymes. Por otra parte, la adopción de un modelo de negociación colectiva más o menos centralizado plantea ventajas e inconvenientes diversos.

Los defensores de la centralización, generalmente a través de acuerdos interconfederales o de pactos sociales, han mantenido que ésta permite un mayor control en la evolución de las variables macroeconómicas al señalar el entorno general en el que la fijación de salarios debe desarrollarse, a la vez que un menor nivel de conflictividad debido al consenso sobre los parámetros en los que se enmarca. Sin embargo, se ha criticado el empobrecimiento que ha generado la centralización en los contenidos de los convenios colectivos y, especialmente, en los de ámbito inferior al estatal.

Por contra, la adopción de un modelo más descentralizado, que permite una mayor relación entre la fijación de los salarios y la evolución de la productividad, y una mejora de los procesos de competitividad de las empresas, ha sido criticada por sus efectos en la evolución macroeconómica —teniendo en cuenta la existencia de importantes sectores con poder oligopolista en el mercado—, así como por los efectos que puede generar a medio y largo plazo de desestructuración del tejido productivo y de basar la competitividad en las ventajas salariales; un modelo poco coherente con el entorno económico actual y con efectos sociales poco deseables.

La respuesta, nuevamente, no es la elección de un modelo cerrado, sino el desarrollo de un modelo capaz de articular realidades diversas, evidentes en nuestra estructura productiva y entre las distintas características de las empresas. Un objetivo que sólo se conseguirá si los ámbitos no son cerrados y si el contenido de los convenios no se limita únicamente a la fijación de los salarios, si no se abordan nuevos temas, que, como la organización del trabajo, la innovación tecnológica, la formación y reciclaje de los trabajadores o las políticas de inversiones, permitan una mayor participación de los trabajadores y un mayor dinamismo del propio entorno laboral.

## 6. Reflexiones finales

Cabe concluir, por tanto, que el documento sobre la Reforma del Mercado de Trabajo aporta elementos de reflexión relevantes sobre el funcionamiento de las relaciones laborales, aunque algunos de sus enfoques no sean compartidos. En cualquiera caso, los temas de debates apuntados y el largo número de temas no abordados señalan la importancia de considerarlo como un primer paso, sobre el que será necesario avanzar aportando nuevas reflexiones y generando un conocimiento más preciso de los procesos sobre los que se

quiere actuar, más que como un cuestionario al que se debe responder con un sí o un no que desvirtuaría el sentido mismo de cualquier proceso reformador.

Este debería ser el papel del Consejo Económico y Social, desarrollando los distintos ámbitos de debate, aportando un análisis más en profundidad, del que carece significativamente el documento, precisando los principales elementos conflictivos o contradictorios y tejiendo el complejo entramado de los ámbitos que debe abarcar la reforma. En definitiva, no intentando convertir al CES en un espacio de negociación, sino potenciando su capacidad para perfilar un marco amplio y ordenado de reflexión y debate, que permita estimular y dar fluidez a los procesos de negociación entre las partes implicadas. □

## NOTAS

- (1) El documento elaborado por el Comité de Política Económica de ECOFIN: «Improving the functioning of the labour market», publicado el 2 de abril, es una síntesis del documento de trabajo «Structural features of the labour in the Community», en el que se recogen las contestaciones de los distintos gobiernos a un cuestionario valorativo de la situación del mercado de trabajo en cada país.
- (2) Aunque la variable que convencionalmente se utiliza hoy para hablar de recesión se refiere a la evolución negativa de la actividad económica durante más de dos trimestres consecutivos, parece más coherente utilizar el empleo como indicador. El factor humano en relación a la actividad económica incorpora no sólo aspectos productivos, sino también sociales, especialmente relevantes para analizar los ciclos económicos.
- (3) La importancia de la solidaridad como orientación en el proceso de reformas no implica, sin embargo, que ésta se articule como un mero proceso de intercambio.
- (4) Excepto en los casos en que la sentencia considere el despido nulo.
- (5) La realidad demuestra el casi nulo papel que desempeñan, en su formulación actual, los derechos a información sobre la situación económica de las empresas de los representantes de los trabajadores.
- (6) Es significativo el reducido número de estudios sobre la estructura y contenidos de la negociación colectiva, desde una perspectiva económica, cuando debería considerarse como uno de los aspectos fundamentales de análisis del mercado de trabajo.

## Reforma laboral y estrategias industriales

### 1. Unos recursos humanos para una economía «mundializada»

Estamos asistiendo a un cambio de largo alcance en las formas de vida de la humanidad que se manifiesta en todos los planos de la vida social. Un famoso paleontólogo, Teilhard de Chardin, con esa perspectiva que da el medir el tiempo en millones de años, decía que «estamos rompiendo las amarras del neolítico». Si la revolución neolítica supuso un cambio radical en las costumbres y modos de organización social de la humanidad, cortando con un estilo de vida nómada, la revolución tecnológica en curso, que hunde sus raíces en el Renacimiento y la Revolución Industrial, implica una transformación de un alcance semejante.

Hace escasamente un siglo, la aldea rural era el núcleo de actividad productiva y de vida social más relevante. En España, que se incorpora tardíamente a la revolución industrial y tecnológica, todavía en los años cincuenta más del 50 por 100 de la población activa española estaba vinculada a la agricultura. En tan corto espacio de tiempo hemos pasado de la aldea rural a la «aldea global». La economía no sólo se ha internacionalizado cada vez más, sino que se ha transnacionalizado y finalmente se ha globalizado o «mundializado». Ya no sólo no dependemos fundamentalmente de los recursos naturales, tecnológicos y humanos de nuestro propio entorno, sino que ni siquiera es ya el comercio internacional, o el desplazamiento de capitales y otros factores productivos, el aspecto más relevante. El reto al que nos enfrentamos es descubrir en qué y cómo colaboramos a cubrir las necesidades y aspiraciones de una humanidad que forma una unidad interdependiente, dentro de la diversidad de situaciones y las peculiaridades de cada pueblo.

La internacionalización se limita a una expansión del comercio internacional en la que lo que se desplaza son productos. Se trata de aprovechar las ventajas comparativas estáticas derivadas de una determinada dotación de recursos. La transnacionalización implica que, más allá del intercambio de mercancías, hay una movilidad de factores productivos. El capital y, en ocasiones, la mano de obra más cualificada, se traslada a los países que presentan mayores ventajas en lo que se refiere a costes de producción. La mundialización pone en primer plano la colaboración conjunta entre distintos países para una producción común. Los productos se hacen en el mundo, en la aldea global, interviniendo cada vez con más frecuencia en la elaboración de un producto o la prestación de un servicio países e incluso empresas diferentes. Se

reaviva con ello el concepto originario de competencia, que significa buscar juntos, frente a la perversión del término que ha llegado a hacerse equivalente a tratar de eliminar al rival.

La mundialización lleva consigo una exigencia ineludible de flexibilidad creciente en la que cobra cada vez más relieve la facultad de autonomía. Los trabajadores necesitan haber incorporado la formación e información necesaria para tener capacidad de reacción y decisión propia, espíritu de iniciativa en vez de pura mentalidad de adaptación. Esto refuerza la importancia de la formación científico-técnica, que permite el acceso a cualificaciones superiores, y de la formación continua. Este último aspecto es especialmente relevante en la medida que cada vez hay una relación menos directa —mecánica o unidireccional— entre cualificación y tecnología, de modo que lo esencial en esa interacción es la mediación de las políticas empresariales. Es necesario que la formación adquiera en la empresa el mismo rango que otros factores de la organización y la gestión empresarial. Hay que integrar la formación en los procesos de reorganización interna empresarial y evitar la frecuente disociación o diacronía entre ambos procesos.

Estas exigencias plantean, en definitiva, un cambio en la cultura de la empresa. La posición de los trabajadores en la empresa deja de ser una posición subordinada para cobrar creciente protagonismo en las decisiones empresariales. La participación de los trabajadores resulta imprescindible para garantizar la formación e información necesarias para que puedan asumir la responsabilidad e iniciativa que les corresponde.

## 2. Mercado de trabajo y organización industrial: el caso español

El comportamiento o conducta de los agentes económicos aparece siempre mediatizado por la estructura y los resultados de la actividad productiva. Al analizar los problemas del mercado de trabajo se suele incurrir en una doble simplificación. Se ignora que el mercado de trabajo no es un mercado sustantivo desconectado de las características de los mercados de productos. No se consideran tampoco los efectos sobre la conducta de los trabajadores de sus remuneraciones y demás condiciones de trabajo, ni la relación entre el comportamiento de los trabajadores y las estrategias empresariales.

El proceso de integración de la economía española en la economía mundial muestra la compleji-

dad de la relación entre todos esos factores. La inviabilidad del modelo autárquico español, tiene una de sus manifestaciones en la aparición de una conflictividad laboral creciente y la emergencia de un segmento empresarial que rompe con los límites en que le encerraba la rigidez del sistema de relaciones laborales. En los años cincuenta, transgrediendo la legalidad vigente que impedía cualquier tipo de negociación entre empresarios y trabajadores, se establecen acuerdos en los que mediante la mejora de los salarios y otras condiciones de trabajo se busca aumentar la productividad. Son núcleos minoritarios de empresarios y trabajadores, pero que representan al polo más dinámico de la economía española.

La ley de convenios colectivos de 1958 viene a dar cauce legal a estas prácticas y expresa claramente en su preámbulo el alcance de tal medida. A través de la flexibilización al alza de los salarios se pretende aumentar el rendimiento de la mano de obra, de modo que los incrementos salariales queden compensados por las mejoras de productividad.

Es el primer eslabón del conjunto de medidas que va a dar paso a una nueva etapa en el desarrollo económico español. Agotada la vía nacionalista y autárquica se inicia un lento proceso de liberalización y apertura al exterior que tendrá su concreción en el conjunto de medidas que se imponen en 1959 y se conocen bajo el rótulo de Plan de Estabilización. Al compás de ese proceso de cambio se va a ir consolidando un modelo de crecimiento que busca ante todo mejorar la productividad mediante una utilización más eficiente de los recursos productivos. En un período relativamente corto de tiempo se esfuma el anterior modelo de crecimiento asentado en una utilización extensiva de la fuerza de trabajo, en el que predomina el subempleo, la mano de obra escasamente cualificada y unos salarios extremadamente bajos, próximos a los niveles de subsistencia.

Los efectos del cambio de modelo son bien visibles: tasas de crecimiento muy elevadas y profundas transformaciones en la estructura productiva. La crisis de la «agricultura tradicional» provoca un desplazamiento masivo de la población activa agraria hacia la industria y derivadamente hacia los servicios. La construcción juega el papel de sector de transición entre la agricultura y la industria para una mano de obra poco cualificada y no habituada a la disciplina industrial.

La progresiva cualificación de la mano de obra y la ya citada flexibilización al alza de los salarios, vinculando remuneraciones y rendimiento (productividad), son factores decisivos en el crecimiento

económico de los años sesenta. La necesidad de hacer frente a la creciente demanda de cualificación impondrá una reforma del sistema educativo que se plasma en la Ley de Educación de 1970. En las empresas se introducen nuevos métodos de pago y de control del rendimiento, asociados a la llamada «organización científica del trabajo».

### 3. Los límites de la respuesta española

En los años setenta la crisis económica internacional acaba forzando a la economía española a tener que enfrentarse a una profunda crisis industrial. Esta se superpone a la crisis de la agricultura tradicional aún inacabada. En la segunda mitad de los años setenta y primeros de los ochenta se ponen de relieve los límites del modelo de crecimiento económico español de los años sesenta. Los factores compensadores de los desequilibrios innatos a ese modelo de crecimiento se ven frenados por la crisis internacional. La escasa capacidad de generación de empleo, las tensiones inflacionistas y el déficit de la balanza comercial, dejan de contar con el efecto amortiguador de la emigración exterior, de un turismo en expansión y de una creciente entrada de capitales extranjeros.

La falta de innovación propia y de asimilación y difusión de las tecnologías importadas del exterior contribuye a la configuración de mercados con fuertes desniveles tecnológicos y de productividad. Estos desniveles alimentan las tensiones inflacionistas y provocan un elevado déficit de la balanza comercial. La propia crisis, en la medida que frena el crecimiento, permite amortiguar esos desequilibrios, a pesar de lo cual el descenso de la inflación es muy lento. A su vez, ese modelo industrial y tecnológico implica una escasa capacidad de generación de empleo, que se traduce en el período 1975-1985 en una fuerte destrucción de empleo. El desempleo al final del período se sitúa por encima del 20 % de la población activa.

En la recuperación del período 1985-1989 se ha confiado en resolver esos desequilibrios mediante una estrategia pasiva, basada en deprimir los costes laborales mediante la moderación salarial, la creación de incentivos al empleo, y, sobre todo, la extensión de la contratación eventual. El resultado final ha sido la persistencia de una tasa de desempleo muy elevada, a pesar del fuerte crecimiento en el empleo, y una tasa de empleo eventual que es la más alta de toda la OCDE y que sobrepasa el doble de la media de la Comunidad Europea.

Esta situación del mercado de trabajo tiene graves inconvenientes desde la perspectiva del creci-

miento de la economía española, independientemente de los problemas de desigualdad social que puede esconder. La segmentación del mercado de trabajo ha favorecido la acentuación de la estructura oligopólica de los mercados y ha desestimulado la adopción de estrategias activas apoyadas en una gestión de los recursos humanos integrada con los demás factores de la organización empresarial. Como se reconoce en el documento que el Gobierno ha presentado al Consejo Económico y Social para la reforma del mercado de trabajo, «una estrategia de contratación centrada en la temporalidad contradice las más modernas técnicas de gestión de recursos humanos, que ven en la estabilidad del vínculo un instrumento de motivación de los trabajadores y de participación activa en los proyectos y en los problemas de las empresas».

Hay, por tanto, una cierta contradicción entre querer conservar, e incluso acentuar la ventaja relativa en costes laborales, y hacer frente al reto de la mundialización, que exige una gestión de la mano de obra que incentive su cualificación y su capacidad de iniciativa. Se ha realizado un esfuerzo que responde a un contexto de «internacionalización» o «transnacionalización de la economía», en donde se busca obtener ventajas comparativas estáticas que permitan aumentar la competitividad de las exportaciones y la atracción de capitales extranjeros. Mientras que la «mundialización» requiere estrategias más activas que traten de obtener ventajas de carácter dinámico.

### 4. Una reforma del mercado de trabajo que permita responder a los retos de la «mundialización de la economía»

Los análisis respecto al papel de las variables laborales en el crecimiento económico se mantienen, generalmente, en un plano puramente macroeconómico. Existe una amplia coincidencia en que el control de los salarios y la inflación, mediante una política monetaria y de rentas rigurosa, es un requisito indispensable para afrontar un crecimiento más equilibrado y sostenido que permita hacer crecer el empleo. De forma monocorde y repetitiva se insiste en la importancia que debe darse a la moderación de los costes laborales. La flexibilización del mercado de trabajo es la fórmula mágica que puede evitar todos los males.

Vuelve a incurrirse en el doble error de desvincular el funcionamiento del mercado de trabajo de la estructura del mercado de productos, y el comportamiento de los trabajadores y los resultados de su

trabajo de la fijación de las remuneraciones y demás condiciones de trabajo. Esto no sólo favorece unas estrategias empresariales de carácter eminentemente pasivo cuyos efectos se agotan rápidamente, sino que provoca una actitud defensiva y de rechazo inicial a cualquier reforma por parte de los trabajadores.

La flexibilización del mercado de trabajo ha de enmarcarse en un giro en la política económica que defina una política industrial y tecnológica en la que se estimule decididamente la asimilación y difusión tecnológica y se apoye la colaboración científica y tecnológica con otros países de semejantes niveles de desarrollo. El crecimiento de la economía española y la consiguiente creación de empleo pasa necesariamente por el desarrollo de iniciativas empresariales que sepan responder al reto de una economía global o mundializada.

La reforma del mercado de trabajo tiene un cierto grado de autonomía por lo que no se puede subordinar a la definición de una política industrial y tecnológica más activa. Sin embargo, las posibilidades de alcanzar un consenso sobre dicha reforma y de que sus efectos sean más duraderos y beneficiosos sí depende de que se realice simultáneamente un esfuerzo en la redefinición de la política económica. La clave no se sitúa en relajar las exigencias de ajuste macroeconómico, sino en el plano ya señalado de la política industrial y tecnológica. Esta se instrumenta, fundamentalmente, a escala microeconómica o de empresa, pero requiere un marco general que estimule la capacidad de innovación y apoye las iniciativas de los trabajadores y empresarios. Desde esa perspectiva resulta más fácil establecer una reforma del mercado de trabajo que contemple de forma integrada todas sus dimensiones.

La flexibilidad en la contratación y en los mecanismos de salida o ajuste del empleo deben buscar facilitar la reestructuración industrial y la aparición de nuevas actividades empresariales. Pero esto no debe entenderse como un medio de abaratar indiscriminadamente los costes laborales. La contratación eventual debe restringirse a los supuestos que justifiquen el carácter temporal de la actividad productiva. Más que una reducción generalizada de la jornada laboral, debe favorecerse una organización más flexible del horario y el calendario laboral, incluyendo la extensión de la contratación a tiempo parcial y de los contratos de temporada o fijos discontinuos. En las suspensiones temporales de empleo o de reducciones de jornada deben distinguirse los problemas derivados de causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor que tienen un carácter coyuntural

claramente definido (caída circunstancial de la demanda por causas perfectamente identificadas, renovación de maquinaria que impone un período de inactividad hasta la instalación de nuevos equipos, traslado del emplazamiento de la empresa, catástrofes o sucesos excepcionales que imponen una paralización de la producción...) de aquellos otros casos en que los problemas responden a causas económicas y tecnológicas o a circunstancias extraordinarias que aun pudiendo ser temporales no pueden acotarse en el tiempo (malos resultados económicos derivados de una gestión empresarial deficiente, reajustes estructurales de los mercados...). En los casos con un horizonte temporal definido debe simplificarse su tramitación, mientras que en los demás supuestos lo que se plantea es un problema de ajuste de plantillas, o incluso de liquidación de la empresa, que no debe eludirse o alargarse indefinidamente mediante el recurso a un expediente de regulación temporal de empleo o de reducción de jornada.

Esta última cuestión enlaza con los procedimientos y costes del despido. Debe evitarse que la fijación de las indemnizaciones se convierta en objeto de negociación de modo que encarezca indebidamente el coste de los despidos. Para regular con detalle este aspecto es imprescindible contemplar no sólo las circunstancias objetivas del trabajador afectado, sino del tamaño y características de la empresa que despide.

El abaratamiento del despido debe ir acompañado de un reforzamiento de la protección social a los desempleados, pero ésta a su vez debe contemplar las características y circunstancias del sujeto afectado. La edad, el estado civil, la profesión y el grado de cualificación de los desempleados deben ser contemplados tanto a la hora de fijar la cuantía y duración del seguro de desempleo como de establecer las prestaciones sociales complementarias que garanticen su recualificación y su reinserción en el mercado de trabajo en mejores condiciones.

A los servicios de intermediación en el mercado de trabajo les corresponde un papel decisivo en colaborar en ese proceso de recualificación y reinserción de los desempleados en el mercado de trabajo. La formación profesional ocupacional tiene que estar directamente ligada a esos servicios. En muchas ocasiones, el ámbito de constitución de los servicios de intermediación en el empleo tendría que ser municipal o local. Esto facilitaría el ajuste de la oferta de formación a las demandas de empleo reales o potenciales del entorno, con independencia de estar conectado a las redes nacionales e internacionales de ofertas de empleo.

Los factores más importantes en la creación de empleo son aquellos que afectan a la mano de obra empleada. La movilidad interna, y los mecanismos de determinación de los salarios y demás condiciones de trabajo, son los que tienen mayor incidencia en el desarrollo de las estrategias de gestión empresarial. Existe un consenso casi unánime respecto a la necesidad de enriquecer el contenido de la negociación colectiva y evitar que la cuestión del porcentaje de incremento de los salarios nominales se convierta en el centro que polariza la discusión de los convenios y los conflictos laborales. Sin embargo, una y otra vez las negociaciones se empantan en los mismos temas. Predominan las actitudes defensivas con una visión de corto alcance frente a las de innovación que requieren una perspectiva a más largo plazo.

Este constituye el principal nudo gordiano de la reforma del mercado de trabajo. Aquí es donde aparece más nitidamente la necesidad de desarrollar en paralelo una política económica que estimule el ahorro y la productividad, mediante la reforma del sistema financiero y el planteamiento de una política industrial y tecnológica hasta ahora inexistente, y una reforma laboral que converja en esos mismos fines. Las consecuencias de insistir en la moderación indiscriminada de salarios son que se relegan todos los aspectos vinculados a la mejora de la productividad y se hace prácticamente imposible el consenso sindical.

Hacer de la moderación de los costes laborales la clave de la política económica simplifica en exceso los problemas y contribuye por sí mismo a fortalecer una posición defensiva de carácter eminentemente pasivo, que trata de defender el poder adquisitivo y evitar un mayor deterioro de las condiciones de trabajo. Esto mismo dificulta que a escala sectorial o local surjan estrategias empresariales más innovadoras, que traten de colaborar en la mejora de los factores comunes que inciden en la productividad de las empresas. A escala de empresa paraliza la posibilidad de abordar los aspectos relativos a la organización del trabajo y la movilidad interna. Estos temas están relacionados con la estructura salarial en vez de con la fijación del porcentaje global de incremento salarial en el sector o la empresa. Implica recuperar el concepto de masa salarial que se empezó a introducir, aunque no sin grandes dificultades, en la negociación colectiva desplegada al amparo de los Pactos de La Moncloa.

La mayor parte de las actividades productivas tienen una doble dimensión espacial y sectorial oculta tras la caja negra de la empresa y velada por la política económica de los gobiernos. Las empre-

sas necesitan de unas infraestructuras comunes y de una cierta cooperación para poder ser competitivas. Al mismo tiempo, se sitúan estratégicamente en mercados cuya dimensión trasciende al entorno espacial en que desarrollan su actividad productiva. En mercados cada vez más integrados e internacionalizados eso implica combinar la gestión del entorno local con la creación de una red de contactos y colaboraciones a escala mundial.

El salario en esta perspectiva cobra otra dimensión. En la medida que se tiende a romper con la relación tradicional de asalariado como sujeto pasivo sometido a las decisiones del empresario o del equipo de gerencia, la remuneración es una consecuencia de la participación activa del trabajador en la empresa. Del mismo modo, la estabilidad en el empleo deja de entenderse como una garantía sin límite que tiene que asegurar un tercero ajeno al trabajador, sino como una garantía jurídica de unas reglas de juego colectivas en cuya fijación y desarrollo participa el trabajador.

La mayor parte de los temas abordados en esta reflexión sobre la reforma del mercado de trabajo requieren un desarrollo más detallado de carácter monográfico. En todo caso, aquí sólo se pretendía destacar la necesidad de que exista una coherencia en su puesta en marcha. Sin una orientación clara que evite las contradicciones entre las distintas medidas que afectan directamente al mercado de trabajo, y entre éstas y el resto de la política económica, los efectos una vez más pueden ser los contrarios a los deseados. Es absurdo pretender mejorar la competitividad en una economía que demanda formación, participación e iniciativa de los trabajadores favoreciendo la desvalorización y la pasividad de la fuerza de trabajo. Una política laboral centrada en la modernización de costes laborales, y una política económica, industrial y tecnológica obsesionada por incorporar tecnologías y capitales del exterior a toda costa, nunca puede incentivar la mejora de la productividad. No se puede esperar aumentar la productividad sin estimularla. Lo contrario es seguir queriendo estar en misa y repicando. □

# La protección por desempleo

## 1. Introducción

La escasa capacidad de creación de empleo y la elevada tasa de paro a que se enfrenta la economía española, junto a la necesidad de lograr un acercamiento a los indicadores económicos del resto de países europeos como consecuencia de la entrada en vigor del Mercado Único, plantea al Gobierno la necesidad de emprender una profunda reforma del mercado de trabajo español.

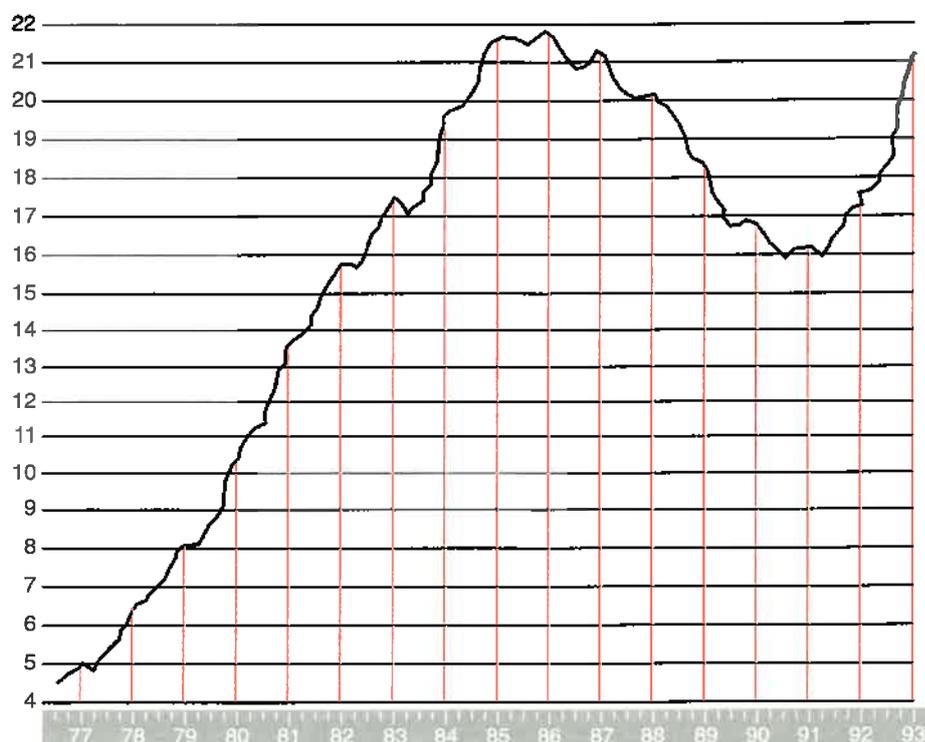
Pese a que es indudable la influencia del ciclo económico en la tendencia que siga la población ocupada y desempleada de una economía, no cabe duda de que la estructura y el propio funcionamiento del mercado de trabajo condicionan la evolución del volumen de desempleo de una economía y la posibilidad de adaptación a las situaciones cambiantes.

Tras el periodo de expansión económica, los ajustes en el volumen de empleo por parte de los empresarios se han efectuado con perjuicio de los contratos indefinidos, de forma que las empresas optan por adaptar su estructura interna con la sustitución de contratos de carácter indefinido por contratos temporales (1). Todo ello conduce a la existencia de un mercado de trabajo dual donde convive un colectivo —cada vez menor— de trabajadores con contratos indefinidos, con empleo estable, junto a otro grupo de trabajadores con contratos temporales. Es cierto que la existencia de contratos de carácter temporal es un aspecto necesario para dotar de flexibilidad al mercado de trabajo español pero, dadas las dificultades para adoptar otras medidas de flexibilidad interna, las empresas han optado por utilizar este tipo de contratos de forma masiva, dando lugar a un mercado laboral precario, con una escasa estabilidad del empleo.

En los últimos trimestres se ha producido un importante incremento de la tasa de paro de la economía española (véase gráfico 1). Ello ha sido el factor que provoca la adopción de medidas para corregir este importante desequilibrio y conseguir una convergencia con el resto de países europeos, con tasas de paro mucho menores a la existente en España.

La reforma del mercado de trabajo que se pretende afrontar en los momentos actuales pasa, sin duda, por dotar de una mayor flexibilidad al mercado de trabajo español. El inicio de esta nueva etapa se encuentra en el Real Decreto Ley 1/1992 sobre Medidas Urgentes de Fomento del Empleo y Protección por Desempleo y en el Programa de Convergencia. Junto a la regulación de las formas de contratación con el objetivo de dotar de mayor

GRAFICO 1  
TASA DE PARO  
(1976-III a 1993-I)



estabilidad a los puestos de trabajo creados, se reforma la normativa sobre la protección por desempleo.

## 2. La reforma de la protección por desempleo

Uno de los aspectos fundamentales de la reforma iniciada es la nueva normativa que regula las prestaciones por desempleo concedidas a los individuos desempleados durante un determinado período temporal. Diversos estudios se han cuestionado sobre la existencia o no de distorsiones en el comportamiento individual como consecuencia del reconocimiento de las prestaciones por paro. Estas distorsiones provienen del hecho de que el volumen de recursos económicos otorgados durante el período de paro tienen el efecto de reducir el coste del período de *no-trabajo*, con lo cual el individuo desempleado puede tener menos incentivos a iniciar una búsqueda activa de trabajo y ele-

var el salario mínimo que está dispuesto a aceptar (salario de reserva o de aceptación) (2). La principal consecuencia señalada en la mayor parte de casos es la posibilidad de que estas prestaciones conduzcan a una prolongación de la duración del período de desempleo que, en función del volumen de entradas y salidas del desempleo, puede traducirse en un incremento de la tasa de paro de la economía.

Según ello, la regulación normativa sobre prestaciones por desempleo es un aspecto de innegable importancia en momentos, como los actuales, en que se cuestionan los factores que inciden en la tasa de paro de la economía y qué reformas son necesarias para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Pese a esto, cualquier reforma de la regulación de estas prestaciones no debe olvidar su función social, su objetivo de mantener un nivel de renta mínimo a los individuos mientras se encuentran en la situación de paro.

Es por todo ello que la regulación de las prestaciones, su cuantía y duración máxima, las condi-

ciones de acceso a ellas y el control de la actividad de búsqueda desarrollada por los individuos que perciben estas cantidades tiene especial importancia para evitar distorsiones en el mercado de trabajo.

Con la reforma introducida por la, ahora, Ley 22/92, de 30 de julio, el Gobierno reconoce haber actuado sobre todos los aspectos que pueden considerarse influyentes en el comportamiento individual, con la excepción, únicamente, de la exención de las prestaciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La existencia —y constante aumento— de un importante volumen de contratos con duración inferior a doce meses —aproximadamente el 75 % de los contratos realizados a través del Instituto Nacional de Empleo— ha provocado que haya un importante colectivo de desempleados que tenían derecho a la prestación contributiva. La reforma introducida por la Ley de 1992 fija como duración mínima de los contratos de fomento del empleo doce meses, mientras los trabajadores con contratos de duración inferior (3) pasan a percibir un subsidio equivalente al 75 % del Salario Mínimo Interprofesional. Con ello se consigue un ahorro sustancial en los gastos para cubrir las prestaciones del INEM, uno de los objetivos básicos a conseguir. Se pretende, también, disminuir las posibles distorsiones que pueda provocar la existencia de las prestaciones.

Frecuentemente se ha señalado que, a medida que se prolonga el período de desempleo, los individuos tienden a desanimarse en su actividad de búsqueda y sus conocimientos quedan obsoletos en relación a los requerimientos del mercado. Por ello, los parados de larga duración tienen mayores dificultades para conseguir la reincorporación a la población ocupada. Todas las medidas que tiendan a disminuir la duración del desempleo podrán favorecer la efectividad de los desempleados en la actividad de búsqueda.

En este sentido, una menor duración máxima de las prestaciones, una menor ratio de sustitución —relación entre cuantía de la prestación y salario recibido anteriormente— y una mayor flexibilidad en la contratación y el despido serían aspectos que favorecerían la disminución de la duración del paro, elemento importante en el análisis del desempleo en España (4).

La reforma emprendida conlleva la reducción del nivel económico de las prestaciones y de su duración potencial máxima. Por otro lado, y quizás sea uno de los aspectos que ha recibido mayor oposición, se reconoce la posibilidad de extinción del derecho a prestación cuando el desempleado no

acepte la primera oferta de empleo que le surja y que sea adecuada a sus aptitudes físicas o formativas, olvidándose de la categoría profesional del individuo parado. Según ello, el desempleado deberá aceptar cualquier empleo que se le ofrezca para el cual esté capacitado, aunque tenga una categoría profesional o unos requerimientos formativos inferiores a los del desempleado. Pese a que esto ha venido considerándose un aspecto negativo para el trabajador, la aceptación de esta primera oferta puede ser utilizada como trampolín para conseguir un mejor empleo, más acorde con la cualificación profesional del trabajador (5).

Como se ha indicado, la ampliación de las modalidades de contratación temporal ha conllevado un fuerte aumento del número de beneficiarios de las prestaciones por paro. Es cierto que la adopción de un Estado del Bienestar implica la protección de los individuos desempleados, entre ellos aquellos parados como consecuencia de la finalización de un contrato temporal, y que debe garantizarse un nivel de renta a estas personas desempleadas. Sin embargo, cuando los interlocutores sociales critican las medidas sobre reforma de las prestaciones por desempleo porque suponen una reducción del nivel de beneficios y de la duración de éstos, parecen olvidar que la existencia de un importante volumen de prestaciones por desempleo incentiva a los empresarios a utilizar trabajo precario, con contratos temporales, y facilita que estos contratos tengan asociada una menor retribución salarial en la medida que las prestaciones por paro que se recibirán posteriormente quedan incluidas de forma implícita en el contrato laboral (6). Según ello, las medidas conducentes a la limitación —siempre que se cumpla un determinado nivel mínimo que garantice la subsistencia— del derecho de percepción de prestaciones podrá conducir a una menor utilización de trabajo precario o, en todo caso, a una mayor retribución salarial asociada a estos contratos laborales de carácter temporal, con lo cual, el incentivo de los empresarios a utilizar este tipo de contratos será menor. De esta forma, por la vía de la regulación de las prestaciones, se está colaborando al otro objetivo primordial del Gobierno —además de la reducción del déficit del INEM—, que consiste en dotar de mayor estabilidad a los contratos realizados.

La comparación de la estructura y normativa de los mercados laborales de los países europeos y de Estados Unidos es un claro indicativo de que, pese a que ambos se enfrentan a períodos de expansión y crisis, el comportamiento de la tasa de paro en ambos es sustancialmente diferente. Entre las muchas diferencias que distinguen a ambos

**CUADRO 1**  
**COMPARACION DE LA REGULACION DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO**  
**EN ALGUNOS PAISES DE LA OCDE**

	Duración máxima de la prestación	Relación con las ganancias anteriores
Bélgica	Indefinida	60 %
Dinamarca	30 meses	90 %
Francia	30 meses	lineal
Alemania	12 meses	63 %
Grecia	5 meses	50 %
Irlanda	15 meses	lineal
Italia	6 meses	15 %
Países Bajos	36 meses	70 %
España	24 meses	70 %
Reino Unido	52 semanas	fija
Japón	30 semanas	lineal
Estados Unidos	26 semanas	50 %

Fuente: OCDE (1991).

mercados puede citarse la elevada protección al desempleo existente en Europa en relación a los niveles vigentes en Estados Unidos (véase cuadro 1). La situación de crisis actual ha puesto de manifiesto que deben adoptarse reformas estructurales profundas en el mercado laboral si quiere revitalizarse la —históricamente escasa— creación de empleo de la economía española.

Uno de los aspectos que el Gobierno reconoce como pendiente en la actual reforma de las prestaciones por desempleo es la fiscalidad del subsidio por desempleo. En España, las cantidades ingresadas en concepto de subsidio de paro no son objeto de tributación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Sin duda, éste es otro elemento que produce un efecto nocivo en el comportamiento individual. Ante un nivel de renta salarial equivalente al que se recibe como prestación, el individuo desempleado preferirá continuar recibiendo el subsidio puesto que éste está exento del IRPF.

Un mayor control de la actividad efectiva de búsqueda del trabajador es un aspecto necesario y que cabría reforzar para conseguir un menor fraude en la percepción del subsidio por desempleo.

Finalmente, y de lo dicho anteriormente, puede desprenderse la idea de que la reforma de la protección por desempleo iniciada en 1992 parece un buen mecanismo para intentar evitar las posibles distorsiones en el comportamiento individual frente a las oportunidades de empleo. Sin embargo, ello no debe provocar el olvido de temas pendientes y no puede esperarse que estas medidas introducidas recientemente solucionen el problema del desempleo de un día para otro. □

#### NOTAS

- (1) En este sentido, cabe recordar que el propio ajuste vegetativo de las plantillas facilita la desaparición de contratos indefinidos.
- (2) Para un análisis detallado sobre el tema véase, entre otros, Lippman y McCall (1976) y Atkinson y Micklewright (1991).
- (3) Piénsese en la importancia de actividades como la construcción y hostelería, entre otras, de carácter marcadamente estacional.
- (4) Concretamente, los desempleados por un período de uno a dos años suponen en España el cuarto trimestre de 1992 el 19,7 % del total de parados, mientras los desempleados durante dos o más años representan el 27,1 %. En el caso de las mujeres este último porcentaje se eleva al 35,2 %, mientras en los varones, un 19,4 % del total de parados permanece en esta situación dos o más años.
- (5) Sin duda, el disponer ya de un puesto de trabajo permite al individuo disponer de una mayor red de contactos para llevar a cabo un proceso de búsqueda de un empleo alternativo y, al mismo tiempo, los empresarios parecen tener menos incentivos a contratar a desempleados que a personas que ya disponen de un empleo.
- (6) Un excelente análisis sobre este tipo de distorsión puede verse en Feldstein (1976 y 1978).

#### BIBLIOGRAFIA

- Atkinson, A. B.; y Micklewright, J. (1991): «Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review». *Journal of Economic Literature*, vol. 29, pp. 1679-1727.
- Feldstein, M. S. (1976): «Temporary layoffs in the theory of unemployment». *Journal of Political Economy*, pp. 937-58.
- (1978): «The effect of unemployment insurance on temporary layoff unemployment». *American Economic Review*, vol. 65, 5, pp. 834-46.
- Lippman, S., y McCall, J. J. (1976): «The economics of job search: a survey». *Economic Inquiry*, 14, pp. 155-89 y 347-68.
- OCDE (1991): *Perspectivas del empleo 1991*.

# Reflexiones sobre el desempleo en España desde las nuevas teorías del mercado de trabajo

## 1. Introducción: insuficiencias de los modelos convencionales

Explicar satisfactoriamente el desempleo involuntario persistente se ha convertido en uno de los principales retos de la teoría económica actual. Los modelos convencionales del mercado de trabajo han sido incapaces de lograrlo. En ellos se supone un funcionamiento competitivo de este mercado, limitándose el problema de maximización de los trabajadores a sopesar la desutilidad del trabajo frente a la utilidad de la renta que proporciona.

Se define como de equilibrio aquella situación en que todos los agentes consideran que no podrían hacer nada mejor que lo que están haciendo. El desempleo es involuntario si los trabajadores en paro se considerarían en mejor situación de poder colocarse, en puestos de trabajo que supiesen desempeñar, a salarios inferiores a los que perciban los trabajadores que los estén ocupando. Por tanto, una situación de desempleo involuntario no puede ser de equilibrio. Los desempleados ejercerán una presión a la baja sobre los salarios al competir por los puestos de trabajo, hasta que el mercado se vacíe.

En este contexto, los individuos que permanezcan registrados como parados serán aquellos que prefieran, en vez de trabajar en ese momento al salario que podrían percibir, disfrutar de su ocio en el presente y recibir un ingreso en el futuro, cuando los salarios reales sean más elevados. Se trata, por tanto, de desempleo voluntario.

Es difícil que un planteamiento de este género pueda explicar todo el desempleo existente en un país que supera los tres millones de parados. Especialmente dado que no parece observarse un mayor peso de los bienes complementarios del ocio en la cesta de la compra de los parados.

Por otro lado, los modelos competitivos convencionales tampoco son capaces de explicar adecuadamente las diferencias salariales existentes entre sectores y empresas para trabajos aparentemente similares. Estas diferencias son considerablemente estables en el tiempo, y similares entre países. Las atribuyen únicamente a diferencias de calidad en la mano de obra y a diferencias en las características del trabajo que afectan a la utilidad de los trabajadores (p. ej., suciedad, ruido...), pero sin demasiado éxito.

Recientemente, el análisis del desempleo persistente ha comenzado a abordarse desde nuevos planteamientos que preservasen la idea de que los agentes se comportan racionalmente. Entre ellos, los de mayor aceptación han sido los modelos basados en la hipótesis del salario de eficiencia y los

modelos de trabajadores internos-trabajadores externos.

## 2. La hipótesis del salario de eficiencia

La idea básica detrás de los modelos del salario de eficiencia (efficiency wage) es que la productividad de los trabajadores se incrementa al hacerlo su salario. Esta relación se racionaliza de diversas formas:

1. Las empresas disponen de información imperfecta sobre el esfuerzo de sus empleados. Supervisarlos individualmente sería imposible o muy costoso. Castigar a los que fueron sorprendidos esforzándose poco supondría incurrir en elevados costes legales. En tal situación, elevar los salarios puede ser beneficioso para la empresa, al incentivar a los trabajadores a esforzarse más. El coste de ser descubierto no esforzándose y perder el empleo aumenta para el trabajador por dos motivos. Primero, porque ahora pierde un salario superior. Segundo, porque si el pago de salarios mayores en las empresas ha generado desempleo a nivel agregado, aumenta la probabilidad de verse obligado a permanecer parado durante cierto tiempo.

2. Al pagar la empresa salarios más altos, los trabajadores experimentados tendrán menores incentivos a abandonarla. Se reducirán así los costes de rotación de la mano de obra (contratación, formación...).

3. Los trabajadores son heterogéneos, y las empresas poseen información imperfecta sobre la verdadera calidad de los solicitantes de un empleo. Si la calidad del solicitante y el salario que exige están relacionados, una empresa puede conseguir mejores trabajadores, y por tanto una mayor productividad, al ofrecer salarios más elevados.

4. Por último, algunos modelos de tipo sociológico justifican la relación salario-productividad basándose en las convenciones sociales. Para ellos, el esfuerzo de los trabajadores depende de que consideren que en sus empresas se les está tratando «justamente». Si el salario se acepta como «justo», se sentirán obligados a corresponder con un esfuerzo «justo», al nacer sentimientos de lealtad hacia la empresa.

Cualquiera de estas razones justificará la existencia de un salario superior al de equilibrio competitivo y la aparición de desempleo involuntario. A las empresas podría no convenirles aceptar las ofertas de los trabajadores desempleados dispuestos a trabajar a un salario más reducido,

puesto que, aunque comprar una hora de trabajo resultaría más barato, el trabajo realizado durante esa hora sería menor.

## 3. Modelos de trabajadores internos-trabajadores externos

Los modelos de trabajadores internos-externos (insiders-outsiders) distinguen la posición de que gozan los trabajadores experimentados de una empresa frente a la que sufren los trabajadores que buscan trabajar en ella por primera vez. Unos y otros no son perfectamente intercambiables.

La diferencia entre ellos reside fundamentalmente en los costes de rotación de la mano de obra. Para que un trabajador externo se convierta en interno, la empresa ha de soportar los costes de contratación (anuncios de la vacante, proceso de selección entre los candidatos, negociación y costes legales de formalización del contrato...) y los costes de formación. Además, despedir a un trabajador interno supondría elevados costes legales. Y los trabajadores internos pueden incrementar los costes de incorporación de los trabajadores externos indeseados no cooperando con ellos, o esforzándose menos en el trabajo. Esta posibilidad de manipular los costes de rotación proporciona una posible racionalización de la existencia de sindicatos, aunque puede darse también en empresas donde éstos no existan.

En un mercado de trabajo que funcione así, es posible explicar el desempleo involuntario permanente. Aunque los salarios sean demasiado elevados para alcanzar el pleno empleo, el poder de mercado de los trabajadores internos hará que la empresa no tenga incentivos para contratar a los trabajadores externos dispuestos a trabajar a un salario menor.

Nótese que los modelos de salario de eficiencia y los de trabajadores internos-externos no son mutuamente incompatibles. En ambos desempeñan un papel importante los costes de rotación de la mano de obra. Y ofrecen explicaciones complementarias del desempleo involuntario persistente. Las empresas podrían no aceptar ofertas de trabajo a menores salarios, con lo que el nivel de desempleo no ejercería una función moderadora de salarios y precios. En el caso de los modelos de salario de eficiencia, los menores salarios no serían beneficiosos para la empresa debido a su efecto sobre la productividad del trabajo. En el caso de los modelos de trabajadores internos-externos, debido al uso que hacen los trabajadores internos de su poder de mercado.

Estos nuevos enfoques también podrían proporcionar explicaciones de las diferencias salariales entre sectores y empresas para trabajos aparentemente similares, la otra gran deficiencia de los modelos competitivos convencionales. Al variar la relación salario-productividad (p. ej., si en algunos sectores o empresas es más fácil supervisar el esfuerzo de los trabajadores que en otros) o el poder de mercado de los trabajadores internos (p. ej., debido a diferentes grados de afiliación sindical) también lo harían los salarios pagados.

#### 4. Consecuencias macroeconómicas: histéresis

Las aplicaciones macroeconómicas de los modelos de salario de eficiencia y de trabajadores internos-externos son muy similares. Aunque con fundamentos microeconómicos distintos, ambos predicen a nivel agregado la existencia de desempleo involuntario y su incapacidad para moderar la inflación salarial.

Estas predicciones concuerdan con los hechos observados en la economía española. A pesar del elevado desempleo, la inflación no se ha desacelerado apenas. En los países anglosajones se denomina mediante las siglas NAIRU la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación, es decir, compatible con una inflación estable. No ha de coincidir necesariamente con la tasa de desempleo que iguala oferta y demanda de trabajo, aunque la mayoría de las interpretaciones tienden a identificarlas. Por tanto, la pervivencia de las tensiones inflacionistas en un contexto de desempleo muy elevado ha de interpretarse como un aumento de la NAIRU.

Este fenómeno por el que la tasa de paro corriente acaba por convertirse en la tasa no aceleradora de la inflación se denomina histéresis. Cuando existe, la NAIRU es móvil, y evoluciona en respuesta al desempleo corriente. Así, la aceleración de la inflación salarial no depende del nivel de desempleo, sino de la variación en dicho nivel. En otras palabras, la inflación se acelera cuando la economía mejora, no sólo cuando está bien.

Además de los fundamentos microeconómicos de esta incapacidad de los desempleados para moderar los salarios que aportan los modelos de salario de eficiencia y de trabajadores internos-externos, existen otros mecanismos de creación de histéresis. Los parados de larga duración sufren una pérdida de motivación y habilidades que reduce sus posibilidades de competir con los trabajadores ocupados. Subsidios de desempleo ge-

nerosos pueden desincentivar también esa competencia. Por último, en España se han detectado desajustes regionales entre oferta y demanda de trabajo (mismatch). En este caso, los obstáculos a la movilidad de la mano de obra serán otro mecanismo generador de histéresis.

#### 5. Medidas de política económica

Diversas características del mercado de trabajo español parecen sustentar la tesis de que los trabajadores en paro encuentran enormes dificultades para poder competir con los trabajadores empleados. El paro de larga duración es considerable: el porcentaje de parados que llevaban menos de un año en paro descendió del 78,1 % en 1977 al 43,2 % en 1985. El paro no afecta con tanta gravedad a los cabeza de familia (32 % de los parados en 1977, 26 % en 1988). Se concentra en los jóvenes (en 1985 su tasa de paro era del 55 % para los menores de 19 años, del 42 % entre 20-24 años), mujeres (con una tasa de paro que dobla a la de los hombres) y trabajadores agrícolas andaluces y extremeños. Existen elevadas indemnizaciones por despido que protegen a los trabajadores empleados. La movilidad interregional de la mano de obra ha descendido, los parados de unas regiones no compiten por las vacantes que surgen en otras.

Por tanto, podría ser recomendable basar las políticas de lucha contra el paro en las nuevas teorías del mercado de trabajo que han tratado de explicar este tipo de situaciones. Sin ánimo de exhaustividad, en esta sesión se comentarán algunas medidas deducidas de ellas.

Obsérvese que los instrumentos tradicionales (políticas monetaria y fiscal expansivas) acelerarán la inflación, por muy elevado que sea el desempleo, de existir histéresis, a menos que sean precedidas de medidas microeconómicas que mejoren el funcionamiento del mercado de trabajo reduciendo la NAIRU.

Si las teorías del salario de eficiencia están en lo cierto, el principal objetivo de las reformas debería ser evitar tener que utilizar el salario para incrementar la productividad del trabajo. De ser imposible o desaconsejable aplicar mecanismos de supervisión directa del esfuerzo en el trabajo, existen otras alternativas. Una podría consistir en ligar parte de la retribución a la productividad del grupo de empleados (o de subgrupos). Esta resulta más fácilmente observable. Y, como los propios trabajadores son capaces de controlar mejor el esfuerzo en el trabajo de sus compañeros, se dificulta la exis-

tencia de «escaqueadores» (free riders). Otra, en asociar el interés individual de cada trabajador con el de la empresa, mediante sistemas retributivos que incorporen un componente de participación en los beneficios.

Si las teorías de trabajadores internos-externos están en lo cierto, el objetivo fundamental que las medidas deben perseguir es reforzar la posición de los trabajadores externos. Para ello, convendría establecer programas de formación públicos que les permitan adquirir las habilidades adecuadas. También establecer mecanismos que posibiliten que los trabajadores externos (y, en consecuencia, sus intereses) estén representados de alguna manera en la negociación de los convenios colectivos, sea independientemente o a través de los sindicatos ya existentes. Otras medidas recomendables desde esta perspectiva serían rebajar las indemnizaciones por despido o dar facilidades a los trabajadores externos para que puedan crear sus propias empresas.

Dado que entre los mecanismos generadores de histéresis parece ser importante la falta de movilidad geográfica de la mano de obra, habrá que adoptar medidas que la incentiven. En esta línea, convendría mejorar el funcionamiento del mercado de la vivienda y reformar el sistema de subsidios agrícolas existente en Andalucía y Extremadura. Invertir en infraestructuras (sobre todo en comunicaciones) aumentaría la movilidad de las empresas, lo que podría contrarrestar la falta de movilidad del trabajo.

## 6. Algunas referencias bibliográficas

Una de las versiones más perfeccionadas del modelo convencional de equilibrio comparativo es la propuesta por R. Lucas y L. Rapping (1969) en «Real Wages, Employment and Inflation», *Journal of Political Economy* 77. F. Goerlich (1989) muestra en su trabajo «Contraste de la hipótesis de sustitución intertemporal renta-ocio para la economía española», mimeo, las dificultades del modelo anterior cuando intenta explicar el comportamiento del mercado de trabajo en España.

Una excelente recopilación de modelos basados en la hipótesis del salario de eficiencia es la realizada por G. Akerlof y J. Yellen en *Efficiency Wage Models of the Labor Market*, Cambridge University Press, 1986. La evidencia existente sobre el cumplimiento de la hipótesis en España, aunque escasa, es parcialmente favorable. Véanse C. Alonso (1989), «Salarios de eficiencia y mercado de trabajo: análisis para el caso español con datos de

panel», CEMFI, mimeo; A. Anchuelo (1989), «A Direct Test of the Efficiency Wage Hypothesis: the Spanish Case», mimeo; J. Andrés y J. García (1991), «Una interpretación de las diferencias salariales entre sectores», *Investigaciones Económicas*, vol. XV.

Como introducción a los modelos de trabajadores internos-externos es muy recomendable la serie de artículos de A. Lindbeck y D. Snower recopilados en *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press, 1988. De nuevo, la evidencia para el caso español es escasa, debido en parte a las insuficientes estadísticas disponibles. Véase S. Bentolilla y J. Dolado, «Who are the Insiders?», Documento de Trabajo del Banco de España, núm. 9229. También existe evidencia indirecta en las estimaciones de ecuaciones de salarios en las que se encuentra un efecto significativo de variables como el poder sindical.

En torno al problema de la histéresis, una buena recopilación de trabajos es la realizada por R. Cross en *Unemployment, Hysteresis and the Natural Rate Hypothesis*, Blackwell, Oxford, 1988. Como estudios sobre este tema para el caso español: J. Andrés y J. García, «La persistencia del desempleo en España: un enfoque agregado», en *La industria española: recuperación, estructura y mercado de trabajo*, editado por J. Velarde, J. L. García Delgado y A. Pedreño, Economistas Libros, 1990; S. Bentolilla, «Migración y ajuste laboral en las regiones españolas», Documento de Trabajo del CEMFI, núm. 9204.

Como obra amena y sencilla de carácter general es recomendable la lectura del libro de R. Solow titulado *El mercado de trabajo como institución social*, Alianza Economía, 1992. □

# La reforma del mercado de trabajo

Documento que el Gobierno dirige al Consejo Económico y Social en demanda de un dictamen

## Preámbulo

La entrada en vigor del Mercado Único en la Comunidad, el proyecto de creación de la Unión Monetaria Europea, así como la más reciente evolución del empleo en nuestro país ponen claramente de manifiesto que ha llegado el momento de abordar una reforma en profundidad del marco institucional que regula el mercado de trabajo español.

El Gobierno está decidido a llevar adelante esta reforma en todas aquellas cuestiones comprendidas dentro del área de su responsabilidad, y espera que la participación de los representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores permita recuperar la positiva tradición de consenso democrático que acompañó el diseño del modelo de relaciones laborales vigente. Asimismo, el Gobierno desearía estimular a los agentes sociales a que lleven a cabo un proceso de revisión y reformulación de las instituciones y prácticas que están incluidas en el área de la autonomía colectiva que les es propia.

El Consejo Económico y Social es el ámbito adecuado para avanzar en esa dirección. Es por ello por lo que el Gobierno se dirige a este Consejo encomendándole un dictamen sobre los asuntos contenidos en el presente Documento que, además de enunciar los temas y apuntar elementos para la reflexión, pretende servir de soporte a una discusión que cabe esperar lleve a conclusiones consensuadas entre los miembros que lo integran.

## I. Introducción

A finales de la década de los años cincuenta, las autoridades políticas españolas decidieron dar por finalizada la etapa autárquica que habían iniciado en 1939 y comenzaron a integrar gradualmente a la economía española en la economía mundial. Con la restauración del sistema democrático en 1977 y,

particularmente tras el ingreso en las Comunidades Europeas en 1986, el proceso de internacionalización de la economía española se aceleró considerablemente, situando al país en condiciones de poder optar a ser uno de los países miembros del proyecto europeo de creación de una Unión Económica y Monetaria en el espacio comunitario.

Si las transformaciones políticas, culturales y sociales de España en las últimas décadas son impresionantes por su calado y por la velocidad a la que se han producido, los cambios económicos no se quedan a la zaga.

Entre 1964 y 1992, el PIB español se ha multiplicado por tres, la renta per cápita ha pasado de 450.000 pesetas (1) a 1.032.700 pesetas, el consumo privado per cápita ha aumentado 2,3 veces, el stock de capital se ha multiplicado prácticamente por cuatro, las importaciones per cápita han pasado de 39.000 pesetas a prácticamente 300.000 pesetas, mientras que las exportaciones per cápita pasaban de 36.000 pesetas a 225.000 pesetas. Por lo que concierne a las rentas, el salario medio se ha multiplicado por 2,5, la pensión media desde 1967 hasta ahora se ha multiplicado por 3,4, mientras que en el período 1974-1992, el subsidio diario por desempleo lo hacía en 2,3 veces.

Por impactantes que los anteriores datos puedan parecer, lo más llamativo de la anterior evolución es que el aumento del bienestar que los datos macroeconómicos elocuentemente identifican se ha basado exclusivamente en las ganancias de productividad (2) de los ocupados y no en un aumento de la tasa de ocupación —de hecho, esta tasa ha caído 13 puntos porcentuales— o en un sustancial aumento en el número de personas con un puesto de trabajo: entre 1964 y 1992, los ocupados aumentaron tan sólo en 315.100, lo que supone un incremento medio de apenas 11.250 empleos netos por año.

Buena parte de esa paupérrima generación de empleo se debe al intensísimo esfuerzo de ajuste estructural que la economía española ha desarrollado en las últimas décadas. En 1964, el sector agrícola suponía el 9,4 % del PIB español y empleaba a 4,4 millones de trabajadores, lo que equivalía a un 36,2 % del empleo total. Treinta años más tarde, el sector agrícola supone el 4,9 % del PIB y emplea a 1,3 millones de trabajadores, lo que apenas representa el 10 % de los ocupados totales.

Por tanto, una de las razones explicativas de la aparentemente muy escasa capacidad de generación de empleo de la economía española se deriva de un factor estructural: el fuerte crecimiento de la productividad agrícola conseguido a través de la reasignación a otros sectores de la economía de más de tres millones de trabajadores. Si se descuenta ese cambio estructural, la economía española en los últimos treinta años ha creado en el sector no agrícola alrededor de 3,5 millones de puestos netos de trabajo, un resultado ciertamente mejor —una media anual de 125.000 puestos de trabajo— aunque no por ello deja de ser insuficiente dado el crecimiento que ha experimentado la población activa como consecuencia del drástico cambio de actitud de los españoles ante el mercado de trabajo.

Buena prueba de ello es el cuadro 1, en el que se recogen los datos agregados más significativos de la evolución de la oferta y de la demanda de trabajo. Como puede observarse, la escasa generación de empleo de la economía española no se debe, en modo alguno, a que la oferta de trabajo haya crecido a un ritmo insuficiente, convirtiendo al trabajo en el factor limitativo de nuestro crecimiento.

Por el contrario, salvo en el período 1985/92, el nivel de generación de empleo de la economía ha

sido insuficiente para absorber los aumentos registrados en la población activa. Ciertamente, la situación fue mucho peor en el período 1975-85 que en el período 1964-75, pero aún en éste la generación de empleo fue insuficiente para ocupar a más de una persona de cada dos que buscaba empleo (3).

Quizás un simple cálculo permita evidenciar con contundencias las insuficiencias estructurales de nuestro mercado. Si para salvar la inexistencia de datos sobre población activa potencial en el período 1964-75 se supone que en esa fase el aumento de la población en edad de trabajar fue un 60 % del aumento de población total, obtenemos que en aquellos años tan sólo uno de cada dos españoles que accedieron a la edad de trabajar buscaban empleo, consiguiéndolo la mitad. Entre 1975-1985, los resultados son todavía peores: tan sólo uno de cada cinco buscaron empleo, y todos ellos engrosaron las filas del paro acompañando a los 1,9 millones de ocupados que perdieron su empleo como consecuencia de la crisis.

Estas desalentadoras tendencias cambian bruscamente en el período más reciente. En primer lugar, la desaceleración del crecimiento demográfico es muy marcada, aunque la juventud relativa de la población española haga que todavía se produzca un fuerte incremento de la población potencialmente activa. Junto a ese factor de inercia demográfica, lo más relevante es el fortísimo crecimiento de la disposición a buscar un empleo por parte de los nuevos activos potenciales: uno de cada dos buscó una ocupación en el reciente período de expansión económica, y, lo que es todavía más alentador, todos ellos encontraron, en términos agregados, trabajo, reduciéndose además el desempleo en 181.000 personas.

Difícilmente será posible encontrar en los mercados de trabajo del resto de países desarrollados

**CUADRO 1**  
**MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL**  
Rasgos básicos de la Oferta y Demanda de Trabajo (miles de personas)

	1964-92	1964-75	1975-85	1985-92
Δ Población total	7.222	3.774,0	2.889,0	559,0
Δ Población activa potencial <sup>1</sup>	n.d.	n.d.	3.094,5 <sup>2</sup>	2.313,3
Δ Población activa efectiva	2.935,0	1.117,2	502,2	1.315,6
Δ Ocupados	315,1	742,4	-1.923,8	1.496,5
Δ Asalariados	2.087,8	1.663,9	-1.322,7	1.748,4
Δ Autónomos y empleados	-1.772,5	-921,5	-601,1	-249,9
Δ Desempleados	2.620,0	374,9	2.426,1	-181,0

<sup>1</sup> Incremento de la población mayor de 16 años.

<sup>2</sup> Cubre el período 1976-85. No existen datos para años anteriores.

una ruptura de tendencia más nítida que la aquí expuesta. Precisamente, para situar en términos comparativos esta evolución histórica del mercado de trabajo español, se ha construido el cuadro 2 en el que se han incorporado las tasas de actividad, la creación de empleo y las tasas de paro de los países comunitarios, así como las correspondientes a Estados Unidos y Japón.

Como puede observarse en términos de la tasa de actividad total de la economía, Dinamarca y Reino Unido son los países comunitarios que disfrutan de mercados de trabajo con niveles de participación más elevados —el ratio de activos sobre población en edad de trabajar supera el 75 %— seguidos de Portugal, Alemania, Francia, Holanda, Bélgica, Irlanda, Italia, Grecia y finalmente España. Una ordenación similar se obtiene cuando se analizan las tasas de participación por sexos, si bien hay que hacer notar que en el caso de la tasa femenina, Irlanda se sitúa a niveles similares a los que registra el grupo de países del sur de Europa. Por su parte, España ocupa el último puesto de la clasificación tanto por lo que concierne a la tasa de actividad total como a la masculina —14 puntos porcentuales por debajo— o la femenina, que en 1989 se situaba 21 puntos porcentuales por debajo de la media.

La segunda evidencia a destacar se refiere a la evolución de las mencionadas tasas de actividad en el período que va desde el año de inicio de la

crisis de los setenta hasta el final de la década de los ochenta. El cuadro 2 pone de manifiesto, en primer lugar, que en términos agregados la Comunidad ha soportado mucho peor las consecuencias del shock petrolífero de 1973 que Estados Unidos y Japón. Mientras que la tasa de participación total aumentó en Estados Unidos 8 puntos porcentuales y en Japón 3 puntos, en la Comunidad cayó 1 punto porcentual (4). Como consecuencia de estos comportamientos, en Estados Unidos el porcentaje de población dispuesto a trabajar es 10 puntos superior al que se registra en Europa, repartiéndose esta diferencia por sexos en 5 puntos los hombres y 14 puntos las mujeres.

En segundo lugar, se puede apreciar con claridad que dentro de la Comunidad la evolución de la tasa de actividad no ha seguido un patrón homogéneo. La tasa global ha caído en Francia, Holanda (5), Irlanda y España; se ha estabilizado en Bélgica y Alemania, y ha aumentado en el Reino Unido, Dinamarca y los tres restantes países del Sur de Europa. Este resultado agregado se debe básicamente a que, si bien la tasa masculina ha caído en todos los países y la femenina ha crecido en todos, en ritmo de avance de esta última fue muy diferente: Portugal es el país que lidera el aumento de la incorporación de la mujer al mercado, seguido de Reino Unido con 14 puntos y de Dinamarca en 12 puntos de crecimiento. Por contra,

**CUADRO 2**  
**MODELOS DE LEGISLACION LABORAL Y COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO**

	España	Italia	Grecia	Portugal	Francia	Bélgica	Alemania	Irlanda	Holanda	Reino Unido	Dinamarca	Media CEE	USA	Japón
<i>Tasa de participación</i>														
<b>1973</b>														
Total *	62,7	58,7	57,1	64,0	67,8	62,2	68,8	63,5	57,6	73,0	75,9	67,2	68,4	71,7
Hombres	78,9	85,1	83,2	100,0	85,2	83,2	89,1	92,3	85,6	93,0	89,6	88,6	86,2	90,1
Mujeres	28,7	33,7	32,1	32,1	50,1	41,3	49,6	34,1	29,2	53,2	61,9	44,6	51,1	54,0
<b>1989</b>														
Total *	58,8	61,4	59,5	72,7	65,9	62,1	68,9	61,4	65,8	77,3	83,1	66,2	76,8	74,1
Hombres	66,7	78,4	75,4	85,0	75,4	72,4	82,2	82,7	81,1	87,1	89,5	80,6	85,6	87,9
Mujeres	33,3	44,7	43,3	61,0	56,4	51,6	54,5	37,5	52,0	67,4	77,3	54,1	68,1	60,3
<i>Crecimiento del empleo</i>														
1961-70	0,6	-0,5	-0,7	0,4	0,6	0,6	0,2	0,0	1,2	0,2	1,1	0,2	1,9	1,4
1971-80	-0,6	1,0	0,7	-0,3	0,4	0,3	0,2	0,9	0,2	0,2	0,7	0,3	2,0	0,7
1981-90	0,8	0,6	0,9	-0,4	0,1	0,1	0,5	-0,5	0,4	0,4	0,6	0,4	1,8	1,1
<i>Tasa de paro</i>														
1964-70	2,7	5,0	5,0	2,5	2,0	2,0	0,7	5,5	1,0	1,7	1,0	2,3	4,2	1,2
1971-80	5,4	6,1	2,2	5,1	4,1	4,6	2,2	7,7	4,4	3,8	3,7	4,1	6,4	1,8
1981-90	18,5	9,5	7,1	7,0	9,3	10,7	6,0	15,9	10,2	9,7	7,6	9,6	7,1	2,5

\* Está calculado sobre población mayor de 16 años. Las femeninas y masculinas sobre población entre 16 y 64 años.

Fuente: OECD Employment Outlook, julio 1991, y European Economy, n.º 50, diciembre 1991.

España es, tras Irlanda, el país que registra el menor crecimiento de la tasa femenina con tan sólo 5 puntos de aumento.

La tercera consideración relevante se refiere al crecimiento del empleo en las últimas tres décadas. Como puede observarse, Europa ha registrado resultados sistemáticamente peores que Estados Unidos y Japón, una circunstancia que tiene su reflejo en las muy distintas tasas de paro que registran las tres áreas al cerrarse la década de los ochenta. Por lo que concierne a la evolución del empleo dentro de la Comunidad, lo más llamativo es que, exceptuando a Irlanda en la última década, los únicos países que en media han destruido empleo son aquellos que se integran en el grupo de países del Sur de Europa en los que suele señalarse que el grado de intervención en el mercado de trabajo es elevado (6).

Finalmente, la evidencia que se deriva de los niveles de desempleo es menos rotunda, tal y como podía preverse ante los distintos niveles de las tasas de actividad. España e Irlanda son los países con tasa de paro más elevada, seguidos por Holanda, Bélgica, Dinamarca y Reino Unido. Las tasas de paro más bajas se dan, por contra, en Alemania y Portugal, un país en el que la emigración es un importante factor de corrección.

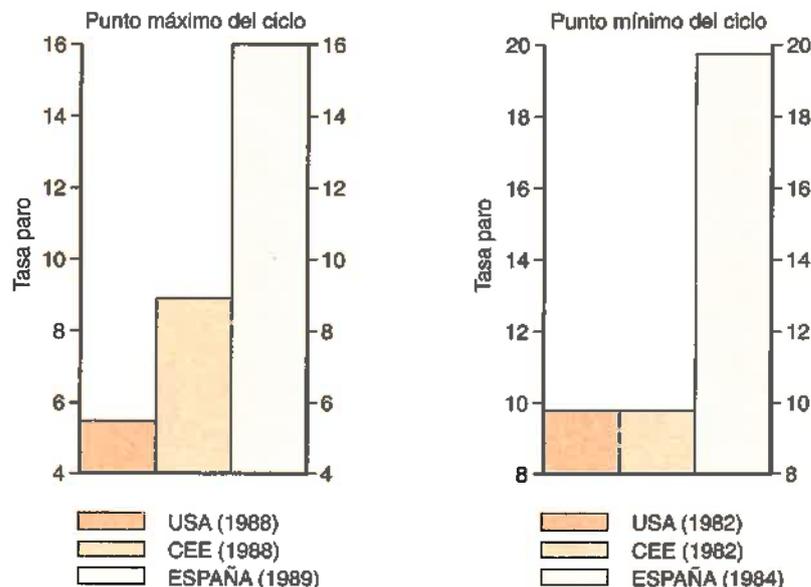
En todo caso, y aunque el nivel de paro está influenciado por el marco normativo del mercado de

trabajo, en la evolución de dicha tasa también influyen en ocasiones decisivamente otras variables como la tasa de crecimiento, las rigideces estructurales en otros mercados, etc. Sin entrar a analizar todo ese conjunto de factores, el gráfico 1 pone de manifiesto que la flexibilidad relativa del mercado de trabajo es un factor importante o central en la evolución de la tasa de paro. En el gráfico se observa cómo han evolucionado en Estados Unidos, la CE y España las tasas de paro en los momentos de máxima expansión y máxima recesión correspondientes al último ciclo económico.

Como puede apreciarse, en los momentos de máxima recesión económica las tasas de paro en Estados Unidos y la CE se dispararon hasta llegar al 10 %, mientras que en España esa tasa prácticamente se duplicó superando el 20 %. Por el contrario, en la reciente fase de expansión, mientras que en Estados Unidos la tasa de paro cayó prácticamente a la mitad de la registrada en el momento álgido de la recesión, en la Comunidad la caída en la tasa de paro apenas llegó al punto porcentual. Por contra, la tasa de desempleo en España se reduce unos 4 puntos porcentuales, aunque el nivel continúa siendo inaceptablemente elevado.

Dado que —en términos de desviaciones sobre el crecimiento potencial— la intensidad tanto de las recesiones como de las recuperaciones son vir-

**GRAFICO I**  
**DEMANDA AGREGADA Y VARIACIONES DE LA TASA DE PARO**  
(Estados Unidos, CEE y España)



tualmente idénticas en los tres casos, es inevitable concluir que el nivel de paro no es, en modo alguno, independiente de la normativa e instituciones que caracterizan el funcionamiento del mercado de trabajo de cada uno de estos países o áreas. Dicho de otra forma, el nivel de demanda agregada de la economía puede parcialmente explicar las variaciones que se observan en la tasa de paro, pero la estructura del mercado de trabajo y la evolución de los salarios reales que produce el sistema de negociación colectiva son también factores críticos a la hora de determinar el nivel en torno al cual oscila dicha tasa.

Estas consideraciones son particularmente relevantes en el momento actual de la economía española por un doble motivo. En primer lugar, porque dado que es poco deseable que se pueda producir una vuelta atrás en el deseo de jóvenes y mujeres por integrarse en el mercado de trabajo, y dado que en los momentos actuales la economía española no dispone de una bolsa de ineficiencia tan vasta como la que el empleo agrícola suponía en 1964, resulta evidente que la única vía segura para aumentar el bienestar de la sociedad española, satisfaciendo el objetivo de convergencia real asumido por el Gobierno en el Programa de Convergencia, pasa porque en la década de los noventa, España refuerce su capacidad de generación de empleo. En segundo lugar, porque si el objetivo colectivo es la creación de empleo, el análisis anterior debería servir para delimitar los temas que ineludiblemente debería abordar una reforma del mercado global, equilibrada y en profundidad. En concreto, sería necesario encarar un amplio análisis del actual entramado jurídico-laboral que caracteriza a nuestro mercado, así como las peculiaridades, ámbitos y contenidos de la negociación colectiva española.

El presente documento intenta realizar una reflexión introductoria sobre esos temas. A fin de sistematizar la exposición se han seleccionado siete bloques de estudio: 1) Los mecanismos de entrada en el mercado. 2) La movilidad interna. 3) Los mecanismos de salida del mercado. 4) La estructura salarial. 5) Los mecanismos de protección social que cubren a los desempleados. 6) El sistema de formación profesional. 7) Los sistemas de intermediación en el mercado de trabajo.

Estos bloques, que demandan un análisis integrador, se han agrupado bajo los tres epígrafes genéricos que describen las tres etapas por las que atraviesa la vida del contrato laboral:

a) El momento de su nacimiento (los mecanismos de reclutamiento de la mano de obra y las diversas formas de contratación).

b) Su desarrollo (las vicisitudes que durante su vigencia se plantean en relación con las condiciones de trabajo y su modificación).

c) El momento de su extinción (formas, requisitos y costes).

Es evidente que un adecuado análisis de las consecuencias económicas y sociales de los anteriores temas no puede hacerse olvidándose de la estrecha conexión que a menudo existe entre ellas y las normas que definen los derechos y obligaciones de los representantes de los trabajadores en la empresa, las que enmarcan la negociación colectiva y la conflictividad laboral, así como los instrumentos de intervención pública en el mercado de trabajo.

Pero dado el objetivo que el Gobierno pretende con este documento, se ha considerado útil que la mayor parte de las reflexiones que en él se realizan giren en torno al entramado jurídico laboral y a las áreas que son competencia de los poderes públicos, ya que no resultaría congruente con los principios rectores de nuestro sistema que desde el Gobierno se pretendiera avanzar sobre áreas propias de la autonomía colectiva.

Sin embargo, la necesidad de encarar una reforma global afecta —como no podía ser de otra forma— también a aquellas áreas, por lo que el Gobierno espera que, de forma simultánea a este debate o por influencia de las medidas de reforma que se adopten por los poderes públicos, los interlocutores sociales asuman responsablemente su papel y hagan frente a los desafíos que el nuevo entorno plantea al sistema de relaciones laborales en su conjunto.

La asunción por parte de cada uno de los agentes sociales de las responsabilidades que le competen deseablemente debería verse complementada por un exquisito respeto a un irrenunciable equilibrio en el reparto de las modificaciones que afecten a los intereses contrapuestos de los agentes sociales. No conviene olvidar que una buena parte de la regulación actualmente vigente procede de un acuerdo entre la patronal y los sindicatos y que no sería deseable que una eventual modificación de la regulación actual no fuese nuevamente del mayor grado de consenso posible entre intereses profesionales.

## II. La importancia de las regulaciones laborales en la evolución del empleo

Existe un amplio consenso acerca de la significativa influencia que ejercen las regulaciones laborales —tanto si éstas emanan del poder estatal

como si lo hacen de la autonomía colectiva— sobre el comportamiento del mercado de trabajo, y acerca de la necesidad de que tales regulaciones resulten compatibles con las mutaciones que se producen en el entorno económico y social en el que operan. Este objetivo suele cubrirse a través de tres tipos de actuaciones:

- Repartiendo los poderes reguladores entre la norma estatal y la norma negociada colectivamente.

- Diseñando las normas estatales de forma tendencial o preferentemente flexible y abierta.

- Reformando las regulaciones precedentes cuando la intensidad de los cambios producidos en los referidos entornos llega a desbordar los mecanismos ordinarios poniendo de manifiesto su inadecuación.

Cualquier operación de reforma ha de mantener un equilibrado reparto entre aquellas competencias de las que ningún Estado social de derecho puede abdicar y las que deben asumir los interlocutores sociales, de forma tal que la lógica tensión resultante de la defensa responsable de los intereses contrapuestos permita la adaptación del ordenamiento laboral a los cambios que demanda el sistema productivo, como respuesta inmediata y necesaria al objetivo de crear o mantener el nivel de empleo.

La estructura básica del sistema español de relaciones de trabajo se construyó en los años ochenta para atender al múltiple desafío que planteaba la urgente necesidad de su democratización y de su homologación con Europa. Pero también para atender a los requerimientos de un aparato productivo que debía abandonar los privilegios de una economía cerrada, y de un mercado de trabajo cuyos indicadores en materia de actividad, empleo y desempleo estaban lejos del comportamiento que registraban los países de nuestro entorno.

Pero pese a contar con tan sólo una década de vida, la modernidad de la legislación laboral española es más aparente que real ya que una parte no despreciable de la antigua legislación laboral franquista y preconstitucional convive con el ordenamiento que surgió en los primeros años de la democracia. Se acumulan así, en estratos superpuestos, un modelo de relaciones laborales que respondió a un Estado autoritario, corporativista, protegido frente al exterior y en el que la sindicación democrática y el derecho a la huelga estaban penalmente perseguidos, con un modelo de relaciones laborales propio de una sociedad democrática, interdependiente y en la que constitucionalmente se consagran, entre otros derechos

fundamentales, los derechos de sindicación y huelga.

La intensidad o, si se prefiere, la radicalidad de los cambios económicos, tecnológicos, sociales y organizativos que se vienen registrando desde los últimos años de la década pasada y que se han acelerado en estos primeros años de los noventa, no pueden sino incidir con rotundidad en las regulaciones, en los comportamientos sociolaborales y en el reparto de los poderes reguladores, consolidados con anterioridad en España y en buena parte de los países europeos.

El proceso general de cambios al que asistimos se ha visto acelerado en Europa por la coincidencia en el tiempo de tres acontecimientos de primera magnitud:

- La puesta en marcha del Mercado Unido en 1993.

- La decisión de caminar hacia una Unidad Económica y Monetaria.

- La aparición de una nueva fase recesiva en la evolución de las economías desarrolladas.

Esta sustancial modificación del entorno económico europeo pone en cuestión, entre otras instituciones y prácticas de nuestro sistema social, el entramado regulador de las relaciones laborales. Es decir, el marco jurídico de origen estatal, las reglas que emanan de la autonomía colectiva, así como las actitudes y comportamientos de los actores sociales, ya que algunos de los instrumentos internos que tienen como función reequilibrar automáticamente aquel entramado están resultando desbordados por la dinámica económica.

Como consecuencia de ello, si de verdad se quieren alcanzar los objetivos macroeconómicos y sociales que nuestro país se ha trazado para el medio y largo plazo, es preciso abordar un proceso de amplias reformas laborales.

El actual marco regulador de nuestro sistema de relaciones de trabajo se estructura alrededor de un eje central conformado por el Estatuto de los Trabajadores de 1980, y su reforma de 1984 que —en lo que aquí interesa— redefinió las modalidades de contratación laboral apostando por un amplio pluralismo y por la remoción de los obstáculos que limitaban la contratación temporal.

Con la evolución de las cifras de empleo en la mano, difícilmente puede ponerse en cuestión el acierto de la reforma de 1984. En efecto, esta modificación del Estatuto de los Trabajadores y la aprobación de la Ley de Protección por Desempleo, pocos meses antes de la firma del último gran acuerdo tripartito realizado en España —el Acuerdo Económico y Social—, constituyó la antelasa de un intenso proceso de cambio en la evolución del

mercado de trabajo español que, en un solo lustro (1985-1990), pudo recuperar los casi dos millones de puestos de trabajo perdidos durante la década inmediatamente anterior.

La reforma de 1984 fue diseñada con el objetivo de lograr el máximo crecimiento del empleo compatible con la mejora en las condiciones laborales de la población ocupada. Como consecuencia de estas reformas se introdujeron importantes modificaciones en instrumentos esenciales de la política de empleo tales como:

- La formación profesional de los desempleados.
- Los incentivos a la creación de empleo.
- La mejora en la protección de desempleo.

Sin embargo, no caben dudas acerca del papel estelar desempeñado por la reforma de los mecanismos de entrada al mercado de trabajo, mediante el desarrollo de un nuevo cuadro de modalidades de contratación laboral más acorde a los requerimientos impuestos por la crisis y el cambio tecnológico.

La opción de reformular las condiciones de entrada en el mercado de trabajo reduciendo los costes de extinción de las relaciones laborales acordadas bajo las nuevas modalidades, se concretó a través de la creación de un marco estable y completo de figuras o tipos contractuales de duración determinada.

Esta decisión de política laboral contribuyó, de forma significativa, a consolidar —a tasas desconocidas por su intensidad— el proceso de expansión del empleo iniciado en la segunda mitad de 1985, y permitió que nuestro país se incorporara a la fase alcista del ciclo económico en las mejores condiciones desde el punto de vista del marco institucional del mercado laboral. Entre el segundo trimestre de 1985 y el tercero de 1990, la población ocupada aumentó en 2.080.200 personas, alcanzando una tasa de crecimiento medio anual superior al 3 %.

Las razones que explican este radical giro de la situación son, evidentemente, muy complejas. Pero, sin duda, hay tres factores que han jugado un papel destacado y mutuamente reforzante:

- a) El fortísimo crecimiento económico que se produjo tras nuestra integración en la CE.
- b) El impacto positivo que sobre la creación de empleo tuvieron las medidas liberalizadoras de 1984.

- c) La desaceleración del proceso de reducción de los ocupados en el sector agrícola, una vez que el porcentaje de población activa en el sector alcanzó niveles menos disonantes con los registrados en los países comunitarios más desarrollados.

No es necesario enfatizar mucho que la economía española, al igual que las economías europeas, tiene un elevado umbral de crecimiento por debajo del cual se produce sistemáticamente destrucción de empleo. Para el período 1964-1992, ese umbral se ha situado en torno al 3,7 % (7). Cuando se analiza la evolución de esta variable en los distintos períodos en los que cabe segmentar nuestro pasado económico reciente, los resultados confirman que paulatinamente la economía española ha sido capaz de reducir la tasa mínima de crecimiento generadora de empleo: así, entre 1965 y 1975 el umbral fue el 6,1 %, mientras que entre 1975 y 1992 ha sido del 3,2 % y del 2,6 % en el período más reciente (1985-1992).

Por su parte, la elasticidad empleo-producto, es decir, la variación del empleo correspondiente a cada punto porcentual del crecimiento del PIB, alcanzó en el período más reciente un nivel del 0,7, más del doble que la registrada en el mismo período en la Comunidad Europea y casi siete veces mayor que la correspondiente al quinquenio 1965-1970, en pleno proceso de aceleración de la etapa desarrollista iniciada en el Plan de Estabilización de 1957.

Estos resultados en el terreno del empleo, que configuran por sí mismos un balance singular para el período considerado, se vieron además complementados en otros ámbitos de actuación de la política laboral tales como la ampliación de la cobertura del desempleo, la formación profesional de los demandantes de empleo o la distribución del empleo hacia los jóvenes y las mujeres a través de la estrategia de estímulos diseñada en 1984, así como por medio de una política social, a la que se destinaron crecientes recursos financieros.

La favorable evolución del empleo en el período 1985-1990 se debe, además de a una mejora en la eficiencia del mercado, a los efectos de la desaceleración del proceso de destrucción de empleo agrícola. Efectivamente, cuando la tasa umbral se estima para el sector no agrícola de la economía, aunque todavía continúa detectándose una reducción sostenida, ésta es de mucha menor entidad: en 1965-1975 el umbral fue el 2,8 %, en el período 1975-1992 la tasa fue del 2,4 % y en el septenato 1985-1992 del 2,2 %.

Estas tasas se encuentran muy por encima del umbral medio de la Comunidad (8) —1,6 % para el período 1985-1991— y evidencian la necesidad de investigar cuidadosamente las razones que explican esta situación diferencial. Entre otras cosas, porque si el objetivo fuese reducir la tasa de paro al 5 % en el año 2008 y equiparar en ese año nuestra tasa de actividad a la hoy existente en Eu-

ropa, si no fuésemos en el entretanto capaces de modificar el actual umbral de crecimiento, la economía española debería crecer sostenidamente durante el próximo decenio en torno al 4,5 % (9), una tasa seguramente incompatible con el mantenimiento de una senda de crecimiento equilibrada y no inflacionaria.

Por tanto, si no se quiere condenar a la frustración a los hoy parados y a aquellos que en el futuro se integrarán en la población activa es imprescindible reformar la legislación y las prácticas hoy existentes en el mercado de trabajo, a fin de poder compatibilizar las necesidades de creación de empleo con las tasas de crecimiento económico que son posibles en el contexto de nuestra estrategia de crecimiento a medio plazo.

### III. Panorama laboral al inicio de la década de los noventa

La ralentización a partir de 1990 del crecimiento económico puso de manifiesto los límites de un modelo que había funcionado satisfactoriamente en la fase anterior. A partir del tercer trimestre de 1990, comenzaron a percibirse nítidamente determinadas consecuencias de la reforma laboral del decenio anterior que habían permanecido ocultas durante la fase de crecimiento.

En efecto, cuando la creación de empleo se paraliza en el año 1991 y comienza a disminuir a partir de 1992, se ponen de manifiesto ciertos aspectos del funcionamiento del mercado de trabajo de considerable interés a la hora de formular cualquier estrategia futura de las políticas laborales.

Una de las primeras constataciones que interesa destacar es que la nueva situación económica pone de manifiesto la elevada sensibilidad del empleo a la evolución del ciclo económico. En la fase recesiva, las empresas españolas adaptan sus plantillas a las condiciones que impone el mercado con mayor rapidez que en el pasado, utilizando las posibilidades que proporciona el ajuste vegetativo del empleo —que se acerca a una nada desdeñable cifra del 2,5 % anual—, y las derivadas de la elevada presencia de asalariados con contrato temporal.

Un segundo elemento de la nueva situación, en cierta medida paradójico, es que, pese a que cabía esperar que el ajuste del nivel de empleo recayera en los contratos temporales, la reducción del empleo se está traduciendo en un intenso retroceso del volumen de asalariados con contrato indefinido.

La tercera característica a resaltar de la última fase concierne al fuerte aumento registrado en los índices de rotación laboral. En términos globales, este nivel de rotación —medido como relación entre el flujo anual de entradas o salidas y el stock de asalariados— ha pasado de un 20 % en 1982, hasta el 54 % en 1991. Como consecuencia de ello, nuestros índices agregados de rotación laboral, que en 1984 eran similares a los de los países de nuestro entorno, han aumentado de forma continua, mientras que en la mayor parte de los países desarrollados parecen haberse estabilizado o incluso descendido.

Estos rasgos definitorios de la reciente evolución de nuestro mercado de trabajo tuvieron un fuerte impacto sobre el sistema de protección a los desempleados, dando lugar al Real Decreto Ley 1/1992 sobre Medidas Urgentes del Fomento del Empleo y Protección por Desempleo. Junto a las medidas destinadas al restablecimiento del equilibrio financiero del sistema, la Ley introdujo significativas modificaciones en el sistema de incentivos públicos a la creación de empleo para concentrar los recursos en la promoción de la contratación por tiempo indefinido. La elevación a doce meses de la duración mínima del contrato temporal de fomento del empleo, en concordancia con el nuevo período mínimo de cotización establecido para acceder a prestaciones de carácter contributivo, caracterizaba una estrategia cuyos objetivos explícitos consistían en la consecución de un mayor grado de permanencia en el empleo y el descenso en los niveles de rotación de la mano de obra.

La reforma de 1984, además de los efectos comentados sobre la generación de empleo y su sensibilidad cíclica, la rotación laboral y el equilibrio financiero del Sistema de Protección, produjo otras consecuencias que deben ser objeto de análisis y debate a la luz de las experiencias más recientes y de las perspectivas abiertas en el medio y largo plazo. En especial a la luz de una futura reforma en el cuadro de modalidades de contratación laboral que apuntara a restablecer el «principio de causalidad».

Conviene recordar, antes de avanzar en estos temas, que la reforma de 1984 fue el resultado de una suerte de intercambio, no explicitado, entre la no alteración de las condiciones de trabajo aplicables a los trabajadores «típicos» (incluido el ajuste de plantillas por causas económicas y tecnológicas) y la decisión de facilitar la contratación de nuevos trabajadores «atípicos» cuyo ajuste se produciría automáticamente al quedar la relación laboral sometida a una duración cierta. De modo que la reforma apuntaba a simplificar la «entrada» a tra-

vés del expediente de proponer una «salida» más ágil y menos costosa para el empleador.

Dada esta realidad insoslayable, cualquier reflexión acerca de las ventajas e inconvenientes de mantener íntegramente el momento de 1984 y, en su caso, sobre la dirección de una nueva reforma, ha de tener especialmente en cuenta que cualquier remodelación de las figuras contractuales, y en especial el retorno al principio de causalidad, exigirá replantearse la validez y eficacia —económica y social— de los instrumentos de «salida» tradicionalmente vigentes en España y, en concreto, de la regulación de los despidos por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor.

Por otra parte, la experiencia registrada durante todo el tiempo de vigencia de este modelo permite afirmar que, en el caso concreto del mercado de trabajo español, la temporalidad del vínculo ha venido cumpliendo otros significativos papeles, además del relacionado con la «salida» al que se ha hecho referencia.

Un análisis comprensivo de las funciones de la contratación «atípica» —en especial del contrato de fomento del empleo— en las políticas de gestión de recursos humanos, pone de manifiesto la existencia de indicios de una cierta relación de intercambio entre dos formas de flexibilidad; en concreto, el empleador vendría satisfaciendo determinados requerimientos de adaptación «interna» —para los que encuentra obstáculos dentro del sistema laboral— a través del recurso a la contratación temporal.

La probabilidad de que en la práctica laboral cotidiana se esté registrando esta suerte de «uso alternativo» de la temporalidad, puede deducirse de la constatación de que en el ordenamiento estatal —incluyendo aquí las Ordenanzas Laborales— existen restricciones a la movilidad interna que, lejos de defender el empleo, terminan por incrementar los índices de rotación ya que, en cualquier caso, el empleador cuenta con la posibilidad de sortearlas recurriendo al doble expediente de apelar a los instrumentos de «salida» y proceder a la contratación de otros trabajadores en las nuevas condiciones que —dentro de la Ley— entienda asumibles y adecuadas a sus requerimientos.

Quiere esto decir que cualquier reforma de las modalidades contractuales que apunte a reinstalar el principio de «causalidad» para la contratación temporal, debe analizar el problema en relación con la movilidad interna. Con independencia de ello, hay además un buen número de razones para plantearse la necesidad de reformar en profundidad el actual marco jurídico regulador de esta movilidad interna, incluyendo dentro del concepto tanto a la

movilidad funcional y geográfica, como a la flexibilidad salarial y horaria.

Si se acepta lo expuesto en los párrafos precedentes, es posible concluir que el funcionamiento del modelo de flexibilidad de «entrada» puesto en marcha en 1984 ha alcanzado los límites de su desarrollo positivo. La actual situación económica ha evidenciado que de aquel modelo se derivan consecuencias no siempre coherentes con los objetivos perseguidos en el momento de su diseño, cristalizando en una situación que difícilmente puede considerarse como satisfactoria.

Por una parte, disponemos de una mano de obra joven, en general con un buen nivel de formación inicial, que se descapitaliza progresivamente al no integrarse establemente en el mundo del trabajo. Y por otra, un importante colectivo de la población asalariada, los trabajadores de edad más avanzada, con una relación contractual generalmente indefinida que mantiene carencias formativas básicas que dificultan su capacidad de adaptación y reciclaje profesional. En síntesis, la actual estructura y dualidad del mercado hace inevitable que la sobreprotección relativa de unos requiera la desprotección relativa de los otros, y la pérdida de un mayor bienestar para todos medido esto por el despilfarro de formación que supone una elevada rotación laboral o por la renuncia colectiva a la reducción del nivel de paro que sería posible alcanzar con un mercado menos distorsionado.

El mejor reflejo de tal situación es la propia evolución del mercado de trabajo en los últimos trimestres: la mayor parte de la pérdida agregada de empleo se concreta en ajustes vegetativos de las plantillas que, con toda probabilidad, se corresponde con la desaparición de contratos indefinidos.

Esta situación no sólo perjudica a los trabajadores y a sus perspectivas de empleo y de carrera profesional. Perjudica también a la economía en su conjunto y a las organizaciones productivas en, al menos, dos sentidos:

- En primer lugar, en tanto los empleadores —por imperativos provenientes del área de las regulaciones laborales— terminan por afrontar las situaciones de ajuste de la cantidad o calidad de la mano de obra empleada siguiendo criterios no siempre acordes con la racionalidad económica o productiva; y

- en segundo lugar, en tanto una estrategia de contratación centrada en la temporalidad contradice las más modernas técnicas de gestión de recursos humanos que ven en la estabilidad del vínculo un instrumento de motivación de los trabajadores y de participación activa en los proyectos y en los problemas de las empresas.

Por lo tanto, una amplia reforma debería corregir los efectos indeseados que el esquema anterior acabó consolidando, sin olvidar que en el mismo existen elementos positivos que sería imprescindible conservar en la nueva etapa.

En resumen, el actual modelo de flexibilidad laboral basado en la permanente rotación de un importante segmento de la población asalariada, y en la garantía legal del empleo indefinido para el resto de los asalariados —garantía que, en definitiva, sólo fija el «precio» de la extinción sin que sirva para mantener los puestos de trabajo— no puede considerarse el esquema idóneo para la década de los noventa.

#### IV. Consideraciones para un nuevo modelo laboral

El nuevo entorno comunitario en el que comenzamos a vivir a partir del presente año plantea a España la urgente necesidad de contar con un sistema laboral capaz de crear y mantener el empleo en un mercado abierto basado en la competitividad de las empresas y de las economías. Desafortunadamente, nuestro modelo democrático de relaciones laborales diseñado en 1980 se basa en instituciones y en reglas que son inadecuadas para favorecer la creación masiva de empleo, el aumento de la productividad y la mejora de las condiciones de trabajo.

Por ello, para afrontar con éxito la nueva situación, nuestro país está obligado a acelerar el proceso de convergencia laboral con sus socios comunitarios más desarrollados, lo cual requiere emprender una reforma amplia y global del sistema de relaciones de trabajo que, si bien podría comenzar por su marco jurídico, más temprano que tarde habría de alcanzar a los restantes elementos que lo integran.

La reforma a la que se refiere este Documento será, sin duda, la resultante del debate que el Gobierno propone se aborde primeramente en el seno del Consejo Económico y Social, así como de las aportaciones que habrán de realizar otros agentes políticos y sociales y los expertos de las distintas áreas de las Ciencias Sociales.

Conviene insistir en que este Documento se propone, sin perjuicio de señalar algunos problemas y de sugerir líneas muy genéricas o globales de actuación, abrir un debate que conduzca —con la celeridad que los problemas imponen— a la adopción de medidas reformadoras. Es evidente que esta necesaria reforma habrá de preservar los valores y garantías constitucionales, pero también los

principios de equilibrio, equidad y participación que singularizan el modelo actualmente vigente. Por ello, además de tener necesariamente un carácter global que permita restablecer un nuevo equilibrio de las diferentes instituciones que regulan la vida de la relación laboral, la reforma tendrá que ser plenamente consecuente con el papel y la responsabilidad que al Estado (y, dentro de él, cada uno de sus poderes) y a los interlocutores sociales atribuye la Constitución española.

En este sentido, el Estado continuará participando en la regulación del mercado de trabajo a través de la fijación de normas de derecho mínimo necesario que los interlocutores sociales puedan desarrollar asumiendo la defensa responsable de los intereses de sus representados en un mercado de trabajo homogéneo y abierto a la competencia exterior, como elemento sustancial para la creación de riqueza y de más y mejor empleo.

El modelo que surja de la reforma debería reforzar, por una parte, los mecanismos de información, consulta y negociación entre empresarios y trabajadores, previos a la adopción por aquéllos de las medidas que justificadamente tuviera que tomar a fin de garantizar la supervivencia de la empresa y el mantenimiento del mayor empleo posible.

Simultáneamente, el nuevo modelo debería posibilitar que, agotada la negociación entre los interlocutores sociales sin acuerdo, puedan llevarse a cabo las medidas necesarias. La ponderación y revisión de dichas medidas tal y como ocurre en nuestro entorno europeo, deberían, en todo caso, someterse a control jurisdiccional posterior. En este contexto, resulta preciso redefinir el papel de la Administración, eliminando aquellas funciones cuasi-jurisdiccionales que perviven como anacrónicos residuos del sistema preconstitucional de relaciones laborales.

Tampoco puede olvidarse que el mercado de trabajo español no debe, pero tampoco puede, funcionar sin tener en cuenta las reglas de juego existentes en los países centrales de la Comunidad Europea. Y ello no sólo porque se deben respetar los Tratados ratificados, sino porque la lógica de funcionamiento del Mercado Único Europeo, como espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales queda garantizada, sólo nos permitirá converger realmente con Europa e incrementar el grado de bienestar de nuestros ciudadanos en la medida que, en igualdad de condiciones, nuestra mano de obra esté cualificada, nuestras instituciones sean homologables y nuestras empresas competitivas.

## V. Identificación de las bases de la reforma laboral

### A) La intermediación en el mercado de trabajo

Es evidente que las reflexiones en torno a la reforma deberían necesariamente comenzar por los mecanismos de reclutamiento de la mano de obra y, en consecuencia, por el funcionamiento del servicio público y gratuito de empleo y el papel que el mismo debe desarrollar en una sociedad moderna para dar respuestas ágiles y eficaces a las ofertas y demandas de empleo, primando tales aspectos sobre inútiles cargas burocráticas.

Entre las medidas que deberían constituir los ejes fundamentales de la actividad de dicho servicio público sería necesario incluir:

- la calificación de los demandantes de empleo;
- la orientación para la búsqueda de empleo y para la formación profesional;
- la prospección de las necesidades de empleo y, por lo tanto, de las cualificaciones que van a requerir las empresas;
- asegurar la transparencia del mercado de trabajo tanto nacional como comunitario.

En definitiva, la reforma en esta materia debería proponerse la transformación de las estructuras administrativas de gestión e intervención en el mercado de trabajo, en auténticas organizaciones de servicios a trabajadores y empleadores, para lo cual tendrían que definir una nueva cultura organizativa y renovar sus técnicas de gestión incorporando los adelantos que, en este área, han alcanzado —con independencia de su titularidad— las organizaciones de servicios más avanzadas. El objetivo estratégico sería lograr que estos nuevos servicios se insertaran dentro de la política de creación de empleo y gestionaran eficazmente la mayor cuota posible del mercado de trabajo.

Sin embargo, tal y como lo demuestra la experiencia de los restantes países comunitarios, los servicios públicos de empleo, incluso aquellos que suelen tomarse como ejemplo de buen funcionamiento, no pueden abarcar la totalidad de las cada vez más complejas, especializadas y muchas veces extraordinarias ofertas de empleo, que no obstante movilizan un porcentaje nada despreciable del volumen total de empleo y a las que no se puede dejar sin respuesta por parte del servicio público sin ofrecer vías alternativas para cubrirlas.

Consistentemente con los previsibles desarrollos legislativos (incluida la regulación de las Empresas de Trabajo Temporal) y con el objetivo de reducir la carga de trabajo burocrático a la que hoy

está obligado a hacer frente el INEM, habría que abordar igualmente la modificación de los términos en los que actualmente se contempla la obligatoriedad de registro de los desempleados en las oficinas del servicio público de empleo.

### B) Las modalidades de contratación

El análisis de los problemas que se plantean en relación con las vías de acceso al empleo debe igualmente abordar el estudio de las formas a través de las cuales se establece la relación laboral entre empresa y trabajador.

Como anteriormente se ha señalado, la reforma del año 1984 tuvo efectos muy positivos sobre la creación de empleo. Pero sería un error pretender mantener a ultranza aquel modelo para intentar dar respuesta a desafíos sustancialmente distintos a los de la pasada década.

El análisis comparativo del empleo en nuestro país en relación con lo que sucede en el resto de los países comunitarios desvela, entre otras, tres singularidades esenciales para la política de empleo:

- el fuerte peso de los contratos a tiempo completo de duración determinada;
- la débil presencia de los contratos a tiempo parcial;
- la prohibición de las empresas de trabajo temporal (ETT).

En las secciones precedentes del Documento se han mencionado los efectos positivos y negativos que tiene la actual segmentación de nuestro mercado de trabajo, subrayándose el carácter diferencial que respecto de Europa tiene la actual configuración del mercado de trabajo español. Al hilo de tales reflexiones, y teniendo presente que la creación de empleo y la cohesión social son los dos objetivos centrales de nuestro país, es necesario replantearse el papel que en la nueva etapa debería tener tanto la contratación de duración determinada, como las relaciones laborales a tiempo parcial. A las modificaciones necesarias de la contratación indefinida se dedicarán el resto de reflexiones que se realizan en esta sección.

El Gobierno cree que difícilmente podrán alcanzarse los objetivos de prosperidad y cohesión social sin reducir sustancialmente la actual dualización del mercado de trabajo español. Por ello, resulta necesario plantearse seriamente la conveniencia de restablecer la causalidad en las vías temporales de entrada en el mercado de trabajo a fin de que la contratación de duración determinada —sin dejar de ser suficientemente flexible para que el empresario pueda cubrir sus necesidades tem-

porales de producción— responda a una causa que justifique su existencia.

Es evidente que ello requerirá un cuidadoso examen de las modalidades temporales «objetivas» a fin de lograr que abarquen todas aquellas actividades temporales que por su naturaleza, por demandarlo así el ciclo productivo, por responder a necesidades objetivamente temporales de prestación de servicios o porque la causa de la contratación se encuentra en la finalidad formativa o de inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo, requieran la utilización de estas modalidades de contratación.

Dentro del examen de las distintas fórmulas contractuales para su adecuación a las nuevas circunstancias socioeconómicas de la década de los noventa, se hace necesario considerar el escaso grado de implantación en España de las relaciones laborales a tiempo parcial. Quizás esta situación habría que atribuirle, entre otras causas, a la escasa «cultura de trabajo a tiempo parcial» que existe entre los empleadores de nuestro país. Por ello, la eventual reforma de esta modalidad de contratación debe necesariamente venir acompañada por un esfuerzo de adaptación de las técnicas de planificación y de gestión de recursos humanos de los empleadores españoles, así como de sus sistemas de organización del trabajo.

Teniendo en cuenta que la mayor difusión de las relaciones laborales a tiempo parcial en el resto de los países comunitarios tiene mucho que ver con la evolución comparativamente más favorable que registran sus tasas de actividad, y desde el convencimiento pleno de que el contrato a tiempo parcial es un instrumento útil y necesario para empresas y trabajadores, deberían introducirse mecanismos correctores que convirtieran a dicha figura contractual en elemento dinamizador del mercado de trabajo, compatible con las aspiraciones personales de muchos trabajadores, las necesidades de la empresa y la elevación de las tasas de actividad.

En relación con el último de los temas sugeridos, hay que resaltar que nueve países comunitarios admiten la actuación de las «empresas de trabajo temporal» (ETT) y en Italia ya han comenzado a plantearse la posibilidad de levantar la prohibición legal que sobre ellas pesaba. En todos los países comunitarios las Empresas de Trabajo Temporal están sometidas a requisitos y controles de características e intensidad diversas; en todos ellos, la actividad de las ETT ha cumplido un papel positivo en la generación de empleo y en la dinamización del mercado de trabajo. Es más, estas empresas han incentivado las inversiones en formación, ya

que la cualificación de los recursos humanos que gestionan es un elemento determinante de su propia competitividad.

Esta situación en los países de nuestro entorno, así como los previsibles efectos que sobre la actuación transnacional de las ETT tendrán las reglas del Mercado Unico, hacen inevitable concluir que resulta conveniente regular su actuación en España.

El Gobierno ya ha elaborado un anteproyecto de Ley regulando la actuación de estas empresas, respecto del cual el Consejo Económico y Social tendrá oportunidad de pronunciarse por habersele remitido ya el texto respectivo.

Por otro lado, teniendo en cuenta los especiales problemas que plantea el empleo de los jóvenes, la reforma debería abordar la elaboración de nuevos instrumentos de inserción, tales como el contrato de aprendizaje. Sería igualmente necesario abordar la revisión de los contratos en prácticas y para la formación, máxime tras la transformación de los incentivos para este tipo de contratos introducida por la Ley 22/1992, de 30 de julio. En este sentido, y teniendo en cuenta que se trata de una cuestión que ha venido siendo objeto de detenido análisis en las mesas del diálogo social, el Gobierno ha elaborado un anteproyecto de Ley modificando el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores que ha sometido a dictamen del Consejo Económico y Social.

### *C) Las vicisitudes de la relación laboral*

Todos y cada uno de los aspectos que el Consejo Económico y Social deberá analizar en relación con el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo y su marco institucional, están estrechamente relacionados con la necesidad urgente de contribuir, desde esta parcela del sistema social, a mejorar la competitividad de las empresas españolas. No obstante, el debate en torno a la no movilidad interna del factor trabajo adquiere una especial significación para el objetivo de la competitividad.

Las innovaciones tecnológicas, las transformaciones operadas en los procesos productivos y en los mercados de productos, así como las nuevas formas de organización y de gestión de los recursos humanos diseñadas para hacer frente a aquellos cambios, plantean —con creciente insistencia— la necesidad de que los ordenamientos laborales faciliten los procesos de adaptación de la mano de obra y de sus condiciones de trabajo. Un sistema laboral democrático que se pretenda equilibrado debe contribuir a la competitividad ha-

ciendo posible estos ajustes funcionales, sin perjuicio de garantizar con el mismo énfasis —bien sea de forma directa o a través de la negociación colectiva— los derechos de los trabajadores.

Dentro de este orden de ideas, resulta algo generalmente asumido que la movilidad interna constituye una de las piezas clave de la gestión de los recursos humanos en orden a una organización más eficiente del trabajo y a una mayor capacidad de adaptación de la empresa a las necesidades y modificaciones del entorno.

En este contexto se impone analizar críticamente el papel que cumplen las normas jurídicas españolas que regulan o inciden sobre los distintos aspectos de esta forma de movilidad:

- La movilidad funcional.
- La ordenación del tiempo del trabajo.
- La modificación de las condiciones de trabajo.
- La estructura y dinámica salarial.

En materia de *movilidad funcional*, nuestro sistema se articula sobre la base de normas del Estatuto de los Trabajadores que perfilan los límites de actuación del poder de dirección, otorgando en lo demás un papel de modalización y concreción a la autonomía colectiva y a la propia voluntad de las partes plasmada en el contrato de trabajo. Junto a ellas, la Disposición Transitoria del Estatuto de los Trabajadores otorga un papel residual y transitorio a las vigentes Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo, en tanto no sean sustituidas por convenio colectivo.

A este respecto, es más que probable que, al menos en ciertos ámbitos, las Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo actúen restringiendo de un modo inconveniente los poderes de dirección en materia de movilidad funcional. Esta restricción se manifiesta fundamentalmente a través de dos vías:

- clasificando rigidamente a las categorías;
- limitando —y en ocasiones prohibiendo— la movilidad funcional.

La derogación de las Ordenanzas, tantas veces definida como objetivo conjunto de empleadores y trabajadores en sucesivos acuerdos interconfederales, no ha progresado en el último año, un período de tiempo especialmente relevante por cuanto que el Programa de Convergencia expresamente solicitaba a los agentes sociales que negociasen las normas sustitutorias de las viejas Ordenanzas. La experiencia reciente tiende a sugerir que el reforzamiento de la movilidad funcional no es, por el momento, una prioridad de los agentes, pese a que de la negociación se derivarían efectos positivos directos, además del efecto beneficioso que su-

pondría recuperar amplios espacios al libre juego de la autonomía colectiva.

Constatado el hecho de que las partes sociales no han logrado concretar aquella derogación, resulta de interés que, en el marco del debate global que se propone, el Consejo Económico y Social analice medidas o procedimientos que pudieran acelerar la desaparición de aquel enclave intervencionista.

Es igualmente muy importante destacar las estrechas relaciones que existen entre movilidad funcional y formación profesional en la empresa, sobre todo si se piensa en aquella como un instrumento al servicio del empleo y de la cualificación profesional. Por tanto, es preciso poner el acento en las responsabilidades que tienen los proyectos empresariales de proporcionar una formación adecuada a los trabajadores, anticipándose a los cambios económicos, productivos y tecnológicos. En esta línea hay que destacar el importante papel que el Acuerdo Interconfederal sobre formación continua recientemente alcanzado por las organizaciones representativas está llamado a cumplir en el terreno de la adaptación de las cualificaciones de los trabajadores a los requerimientos productivos, lo que de algún modo facilitaría la tarea de reformar las normas que regulan la movilidad funcional.

La *ordenación del tiempo de trabajo* ha adquirido un especial protagonismo en los debates sobre la adaptabilidad de los recursos humanos a las vicisitudes de la producción, apareciendo además estrechamente vinculada a los problemas y conflictos que se desarrollan alrededor de la duración de la jornada.

La posibilidad de una utilización flexible de todos los recursos disponibles en la empresa a través de la ordenación del tiempo de trabajo se considera que constituye una de las bases fundamentales para mejorar la productividad y competitividad de las empresas y, en última instancia, para incrementar el empleo.

Si bien en esta materia la mayor responsabilidad corresponde a la negociación colectiva, es posible definir un área de actuación de las normas estatales en tanto a ellas atañe:

- La configuración del contrato a tiempo parcial.
- El régimen mínimo de duración y distribución del tiempo ordinario de trabajo y de realización de horas extraordinarias.
- Las condiciones para proceder a reducir —temporalmente y por razones coyunturales— la jornada, o suspender el contrato por razones económicas, tecnológicas o de fuerza mayor.

Las reflexiones preliminares a la adopción de la reforma laboral global que se propone deberían girar en torno al papel de la normativa vigente en la materia y las posibilidades que ésta tiene para:

- Potenciar la contratación a tiempo parcial.
- Apoyar la doble tendencia que registra la negociación colectiva en Europa hacia la reducción de la duración anual y la distribución flexible del tiempo de trabajo.
- Suprimir —teniendo en cuenta la regulación de los despidos económicos— algunas de las restricciones legales a las suspensiones temporales de contratos y a las reducciones de jornada derivadas de causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor.

Sobre estas dos últimas cuestiones, el Consejo Económico y Social debería, por una parte, informar acerca de la conveniencia y oportunidad de encarar modificaciones al marco regulador vigente en materia de duración y distribución del tiempo de trabajo, y, por otra, y en relación con las suspensiones temporales de contrato y con las reducciones de jornada por causas económicas, analizar detalladamente el impacto que una probable agilización de los requisitos tendría sobre el sistema de protección por desempleo.

La previsible próxima aprobación de la Directiva de la CE sobre ordenación del tiempo de trabajo debe constituir un importante elemento para abordar las actuaciones que sea preciso acometer en este apartado.

La regulación actual de la intervención administrativa en materia de *movilidad geográfica* y de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo merece un análisis conjunto, dado que la primera cuestión no es sino un tipo de modificación sustancial. A la hora de realizar este análisis cabría plantearse la opción de acudir a un sistema similar al adoptado por algunos ordenamientos jurídicos europeos, introduciendo la figura de la «denuncia modificativa». Alternativamente, se podría acudir a un tratamiento similar al de los despidos por motivos no imputables a la conducta del trabajador que contemplara la facultad modificativa unilateral, en base a causas tasadas, sometidas al control judicial y con procedimiento diferenciado según revista carácter individual o colectivo.

Conviene subrayar, en relación con la movilidad geográfica, que uno de los principales elementos que actúan contra el más ágil desplazamiento de los trabajadores allí donde sean demandados sus servicios es la persistencia de importantes obstáculos para el acceso a la vivienda, razón por la cual, y en línea con lo propuesto en el Programa de Convergencia, las medidas en el área de la le-

gislación laboral deberían ser complementadas con otras actuaciones tendentes a paliar aquel obstáculo.

En síntesis, el mantenimiento en España de un diseño regulador que concede amplias funciones de control y decisión a la autoridad administrativa no se corresponde con la nueva dinámica productiva. Además, se constata que ese modelo no es una opción eficaz en la defensa del empleo ya que las restricciones o las negativas a la movilidad interna propuesta por el empleador pueden fácilmente obviarse recurriendo a medidas de movilidad «externa».

#### D) *Los procedimientos de fijación de salarios*

La reforma del mercado de trabajo no podría limitarse tan sólo a la eliminación de los obstáculos normativos que hoy entorpecen el funcionamiento eficiente y solidario del mercado. Este ámbito de la reforma es tan sólo una condición necesaria, pero no suficiente de la reforma global que requiere nuestra economía.

Para que la reforma pudiese realmente generar los efectos esperados es imprescindible que también incluya una profunda modificación de los actuales mecanismos de determinación de los salarios. Y, evidentemente, en este ámbito, la máxima responsabilidad corresponde a los agentes sociales: sindicatos y empresarios.

Las deficiencias de nuestro actual modelo de negociación colectiva y de formación de salarios son evidentes. Posiblemente uno de los rasgos más llamativos de nuestro modelo es haber propiciado un sistema de negociación salarial insensible a la situación cíclica de la economía y, más en particular, a la situación concreta de cada una de las empresas.

Si se analizan los últimos años de negociación colectiva es muy difícil evitar la impresión de que una muy particular cultura de negociación se ha instaurado en nuestra economía. Los datos y actitudes de todos los agentes parecen sugerir la existencia de un modelo según el cual el Gobierno anualmente anuncia una previsión de inflación para el ejercicio, y un objetivo —no vinculante— de crecimiento salarial consistente con un objetivo dado de crecimiento de empleo, mientras que los sindicatos fijan el incremento salarial —habitualmente por encima de aquellos criterios— y los empresarios reaccionan determinando un nivel de empleo que está por debajo del objetivo del Gobierno.

No parece deseable que esta situación se mantenga en un momento como el actual en el que la

tasa de paro ha alcanzado un nivel difícilmente aceptable. Restaurar el papel central que la creación de empleo debe de tener en los comportamientos de todos los agentes, es hoy más necesario que nunca. Por ello, ampliar el campo de la negociación colectiva a nuevas materias y superar los estrechos límites de ese forcejeo salarial podría contribuir a romper esta añeja, estéril y colectivamente empobrecedora forma de entender la negociación colectiva.

Pero, en todo caso, serán necesarios muchos otros esfuerzos. A fin de identificarlos, no parece inútil que, aunque sea de forma muy somera, se pase en esta sección repaso a las más notorias deficiencias de nuestro actual sistema de determinación de salarios, concentrándose, en particular, en las siguientes cinco áreas:

1. Peso relativo a las retribuciones fijas y de las variables.
2. Estructura y dispersión geográfica de los incrementos salariales.
3. Plataformas de negociación salarial y resultados.
4. Cláusulas de indicación salarial.
5. Sensibilidad de los salarios a la tasa de desempleo.

*1. Peso relativo del componente de la masa salarial*

Como puede observarse en el cuadro 3, alrededor del 63 % de la masa salarial bruta correspondiente al total nacional de grandes empresas viene determinada por las retribuciones fijas, porcentaje que aumenta prácticamente hasta el 85 % si le añadimos los costes que supone para el emplea-

dor la financiación del Sistema de Seguridad Social. Evidentemente, estos abultados porcentajes dejan un papel muy reducido a los componentes de la masa salarial ligados a la evolución de la productividad y otros pluses. De hecho, en el total nacional, el sueldo base supone alrededor del 48,4 % del coste total, los complementos fijos un 9,5 % y la antigüedad un 5,2 % adicional, representando el complemento de productividad tan sólo un 5,8 % del coste laboral y un 5,7 % el epígrafe genérico de otros pluses. No sólo la estructura relativa es poco incentivadora del aumento de productividad, sino que, además, las tasas de crecimiento de los componentes fijos —9,3 % el sueldo base, 10 % el complemento fijo— son sustancialmente superiores al crecimiento del complemento de productividad (6,1 %).

Estos datos evidencian el escaso protagonismo que en la negociación tienen los aspectos directamente relacionados con la generación de incentivos positivos al esfuerzo personal; en todo caso, si no fuesen suficientes, bastaría con recordar que tan sólo un 15,2 % de las grandes empresas recogidas en la muestra de la D. G. de Política Económica pactaron algún tipo de cláusula de productividad en la negociación colectiva de 1991. Y lo que es quizás más sorprendente, mientras que el 30 % de las empresas públicas incluyeron este tipo de cláusulas, apenas un 12 % de las empresas privadas las promovieron.

Difícilmente podrá mantenerse en el futuro un esquema de determinación de las retribuciones tan rígido y tan de espaldas a la ineludible necesidad de generar los incentivos suficientes para que los aumentos de productividad se constituyan en el objetivo prioritario de la empresa.

**CUADRO 3  
COMPOSICION DE LA MASA SALARIAL BRUTA. 1991**

	Retribuciones garantizadas	Retribuciones variables	Seguridad Social	Ventajas sociales
AGRICULTURA	55,0	22,0	22,9	0,1
INDUSTRIA	60,8	14,3	20,7	4,2
CONSTRUCCION	68,1	10,3	21,2	0,4
SERVICIOS	64,6	13,3	18,6	3,5
Empresas con beneficios	65,3	11,5	19,1	4,1
Empresas con pérdidas	56,8	19,6	21,0	2,6
Empresas privadas	64,8	12,3	19,9	3,0
Empresas públicas	60,6	15,4	19,4	4,6
<b>TOTAL EMPRESAS</b>	<b>63,1</b>	<b>13,6</b>	<b>19,8</b>	<b>3,7</b>

## 2. Estructura salarial y dispersión geográfica

La segunda debilidad del actual modelo de negociación salarial radica en la existencia de una estructura salarial geográficamente poco diversificada, pese a las notables divergencias que es posible detectar tanto en los niveles regionales de desarrollo, como en las tasas de paro registradas. Este resultado se ve agravado si, para tener en cuenta las muy distintas composiciones sectoriales de la producción en cada Comunidad Autónoma, calculamos la estructura salarial que corresponde a un peso homogéneo de los diversos sectores productivos.

Como puede observarse en el cuadro 4, en 1991 el coeficiente de variación de los salarios medios regionales se situaba en el 13 %, mientras que el indicador medio de dispersión utilizado lo hacía en torno al 44 %. Homogeneizando la estructura productiva para tener en cuenta el factor composición antes señalado, estos indicadores se reducen hasta el 11 y el 38 %, respectivamente (10). Cuando, además, estos datos se reestiman utilizando los niveles de los salarios reales, la dispersión se reduce adicionalmente.

Cuando se analizan estos resultados en relación con los niveles de desempleo en cada una de las Comunidades Autónomas, se pone en evidencia no sólo la muy reducida movilidad geográfica implícita en las muy heterogéneas tasas de desempleo, sino también la muy escasa sensibilidad de la evolución de los salarios reales a los niveles de desempleo.

## 3. La dinámica de la negociación colectiva

La tercera peculiaridad de la negociación colectiva —al menos de la negociación colectiva en las grandes empresas— radica en la estrategia negociadora utilizada por sindicatos y empresarios. Tal y como se deduce del cuadro 5, el incremento salarial pactado parece derivarse automáticamente de la media aritmética de las plataformas iniciales de sindicatos y empresarios. Si este resultado del año 1991 fuese, como parece que lo es, extrapolable a años anteriores, resulta que los agentes sociales están predispuestos a tensionar sus posturas de partida, conocedores de que ello influye en el resultado de la negociación.

Esta situación se ve, además, agravada cuando el incremento salarial pactado tiene, en la práctica, un valor transitorio y referencial, dada la utilización

**CUADRO 4**  
**ESTRUCTURA SALARIAL, TASAS DE PARO Y PIB PER CAPITA POR CC.AA. EN 1991**

CC.AA.	Salario nominal relativo (Madrid = 100)	Salario real relativo (Madrid = 100)	Tasa de paro	PIB per cápita relativo (Madrid = 100) (1)
Andalucía	77,7	81,2	25,8	61,2
Aragón	87,7	93,1	9,9	85,8
Asturias	90,9	93,5	15,9	70,2
Baleares	76,3	75,3	9,9	103,1
Canarias	69,9	73,9	24,5	82,1
Cantabria	82,9	85,3	16,0	77,2
Castilla-La Mancha	66,6	73,4	13,0	69,4
Castilla y León	82,3	87,5	14,9	69,5
Cataluña	86,2	83,6	12,2	97,2
Comunidad Valenciana	73,2	73,8	15,7	79,1
Extremadura	72,2	81,0	23,8	50,5
Galicia	72,1	75,9	12,2	62,4
Madrid	100,0	100,0	12,2	100,0
Murcia	65,8	69,5	18,1	80,3
Navarra	83,0	81,9	10,6	102,1
País Vasco	100,6	99,3	18,5	97,0
Rioja	69,8	72,5	9,6	99,3
<i>Medidas de dispersión</i>				
Recorrido/Valor medio en %	43,5	37,1	104,5	64,5
Coefficiente de variación en %	13,0	11,2	32,6	19,3

(1) Los datos de la Contabilidad Regional corresponden al ejercicio de 1990.

Fuente: INE (Encuesta de Salarios, Encuesta Regional de Precios, Encuesta de Población Activa y Contabilidad Regional).

**CUADRO 5**  
**PLATAFORMAS DE NEGOCIACION Y AUMENTO SALARIAL PACTADO. AÑO 1991**

	Solicitado sindicatos (1)	Ofrecido empresarios (2)	Pacto (3)
Minería del carbón	26,4	5,9	7,1
Petróleo y gas	8,8	6,6	7,7
Energía eléctrica	11,3	5,7	7,2
Siderurgia	12,9	5,1	7,3
Química	10,8	5,8	7,0
Industria del automóvil	8,5	4,4	6,7
Construcción naval	13,4	5,7	7,7
Alimentación, bebidas y tabaco	10,5	6,3	8,0
Construcción	10,6	5,6	8,0
Comercio y hostelería	10,5	6,9	7,7
Transporte por ferrocarril	12,7	5,0	8,3
Instituciones financieras	8,6	5,7	7,3
Educación, sanidad	15,7	6,8	10,4
<b>TOTAL</b>	<b>10,6</b>	<b>5,7</b>	<b>7,6</b>

*Fuente: La negociación colectiva en las grandes empresas españolas, 1991, (M.E. y H.).*

de cláusulas de indexación automática (11) que ligan la evolución efectiva del salario nominal a la evolución de la tasa de inflación.

El resultado macroeconómico de estas peculiaridades de nuestra negociación colectiva no podría ser otro que una elevada rigidez salarial que propicia la preferencia de los ajustes vía cantidades frente al ajuste vía salarios nominales o reales.

Si bien el papel de los interlocutores sociales resulta decisivo en esta materia, por ser la misma pieza integrante y fundamental de la negociación colectiva, existen en el ordenamiento jurídico-estatal vigentes normas que de un modo u otro influyen en los factores de rigidez antes apuntados.

Un primer bloque es el que comprende las normas sobre ordenación salarial, que cabría revisar íntegramente en una doble dirección:

- Ampliando los márgenes de actuación de la negociación colectiva, para incorporar nuevas modalidades de determinación y pagos de los salarios.

- Definiendo un marco que estimule la fijación de los salarios en función de los resultados y beneficios de las empresas.

Las modalidades participativas, prácticamente desconocidas en nuestro país, podrían contribuir de manera significativa a flexibilizar la estructura salarial como sucede en otros países de nuestro entorno y como lo ha puesto de manifiesto una reciente Recomendación del Consejo de la CE en la materia.

La segunda de las áreas de posible actuación es la que comprende el marco regulador de la estructura de la negociación colectiva que, añadida a las peculiaridades igualmente estructurales de nuestras organizaciones de trabajadores y de empleadores y a las inercias del pasado, han dado como resultado el actual e insatisfactorio entramado de unidades y niveles de negociación. A estos problemas y a esbozar algunas líneas de actuación en la materia, se dedican algunos párrafos en el epígrafe de cuestiones conexas.

En cualquier caso, no parece posible encontrar una senda que propicie la reducción de los principales desajustes del mercado de trabajo sin incrementar la sensibilidad de los salarios al nivel de desempleo, cuestión ésta que exigiría la inclusión, por parte de los agentes sociales, de la situación del mercado de trabajo en sus estrategias negociadoras.

#### *E) El sistema de Formación Profesional*

La potenciación de la Formación Profesional es un mecanismo imprescindible para conseguir un aumento sostenido de la capacidad de generación de empleo, de la productividad y, por tanto, del poder de compra de los salarios. Para comprobarlo, basta con reparar en que tan sólo están ocupados el 9,5 % de los analfabetos y menos del 21 % de los trabajadores que no concluyeron los estudios primarios. El mercado de trabajo español

—consistentemente con el nivel de desarrollo del país— exige unas capacitaciones y cualificaciones a las que el actual sistema educativo hace ya frente gratuita y universalmente. La evidencia que liga tasa de ocupación y nivel de estudios no sólo puede definirse en términos negativos, sino, particularmente, en términos positivos: el 55 % de los trabajadores —un 63 % de los hombres y un 44 % de las mujeres— con titulaciones de Formación Profesional se encuentran ocupados, mientras que este porcentaje alcanza el 58 % y el 73 % de los trabajadores con estudios anteriores a los superiores o superiores.

Reforzar las medidas activas de la política de empleo era, y continúa siendo, un objetivo básico del Gobierno explicitado nítidamente en el Programa de Convergencia. Desde la aprobación del mismo, el Gobierno ha promovido disposiciones, alcanzado acuerdos con los interlocutores sociales y proseguido con el proceso de descentralización geográfica de las actividades de Formación.

Así, en el campo de la Formación Profesional Continua se ha rubricado el Acuerdo Tripartito entre las organizaciones empresariales, Sindicatos y Gobierno. En él, además de fijarse determinados compromisos de financiación de la Formación Continua, se atribuyó a los interlocutores sociales la organización, gestión y ejecución de las acciones formativas mediante la creación de entes paritarios. Se reconoció así la crucial responsabilidad que los agentes sociales tienen en este ámbito.

Por otra parte, el Programa Nacional de Formación Profesional presentado el pasado mes de febrero, también incorpora el Acuerdo al que habían llegado los agentes sociales y el Gobierno para ordenar conjuntamente la oferta de Formación Profesional. El Programa prevé dedicar en los próximos cuatro años alrededor de 800.000 millones de pesetas a formación reglada, lo que supondrá atender a más de un millón de trabajadores. El Programa igualmente contribuirá al establecimiento de un sistema de correspondencias y convalidaciones entre la Formación Profesional Reglada y la Formación Profesional Ocupacional.

Todos estos avances son alentadores, y, por ello, deben continuar y profundizarse en el futuro, para lo que debería de mantenerse la colaboración que a lo largo de los últimos meses han mostrado Gobierno, empresarios y sindicatos.

#### *F) Los mecanismos de protección social*

La creación de sistemas de protección para los desempleados es uno de los elementos distintivos de las sociedades desarrolladas de nuestra área.

Los esfuerzos que el Gobierno y la sociedad española han venido haciendo en este campo a lo largo de la última década son, sin duda, importantísimos tanto por lo que concierne al nivel de las prestaciones, como al número de personas a que se extiende.

Algunos datos contribuirán a clarificar la envergadura del esfuerzo realizado. Mientras que en 1982, la prestación media diaria por desempleo era de unas 1.000 pesetas, en 1992 esta prestación ha pasado a 2.800 pesetas/día, un aumento en pesetas constantes del 33 %. Por otro lado, mientras que en 1982 tan sólo dos de cada cinco parados estaba cubierto por el sistema de prestaciones, en 1992 la proporción fue cuatro de cada cinco parados inscritos en las oficinas del INEM.

La existencia de un modelo de protección social en todos los países europeos no supone, sin embargo, que el diseño y financiación del mismo pueda o deba hacerse sin tener en cuenta los efectos que éste tiene sobre la actividad económica. Un nivel inadecuado de las prestaciones de desempleo, al igual que el de cualquier otro ingreso o renta no vinculados al trabajo personal, podría debilitar la intensidad del esfuerzo en la búsqueda de empleo y la disposición a aceptar ofertas de trabajo, comportamientos que, obviamente, podrían no facilitar la reducción de la tasa de desempleo. Además, ello puede impulsar la desvinculación de la negociación salarial de las condiciones económicas existentes y amortiguar el efecto compensador que, en otro caso, tendría la situación de los desempleados sobre la dinámica salarial.

Sectorialmente es igualmente evidente que, en la medida que la financiación del sistema la soportan las empresas y los trabajadores, aquellas empresas que están caracterizadas por una mayor rotación de sus plantillas reciben un subsidio desde las empresas en las que las condiciones de empleo son más estables, dado que si el sistema no existiese probablemente tendrían que pagar salarios más elevados para atraer a los trabajadores.

Evidentemente, de la existencia de un sistema de protección también se derivan efectos económicos positivos, tales como la posibilidad de adecuar mejor las ofertas de trabajo al nivel de calificación del demandante de empleo como consecuencia del alargamiento del período de búsqueda, con la consiguiente reducción de la probabilidad de que se encadenen nuevos despidos o bajas voluntarias y, por tanto, con efectos positivos sobre la productividad. Por otra parte, no puede desconocerse que los sistemas de protección social constituyen una aportación para suavizar las oscilaciones cíclicas de la economía.

Aunque por encima de este balance estrictamente económico se encuentre el valor de consolidar una sociedad más justa y cohesionada, es evidente que está en el interés de todos los miembros de la sociedad velar por que el funcionamiento del sistema de protección tenga los menores efectos económicos negativos. Y ello dependerá básicamente de cómo se estructura una serie de elementos del sistema: el nivel de la prestación, su duración temporal, los mecanismos de control del cumplimiento de los requisitos legales establecidos para tener derecho a las prestaciones, etcétera.

El Gobierno, mediante el Real Decreto-ley 1/92 —ahora Ley 22/92, de 30 de julio— actuó sobre la mayoría de esos elementos a fin de aminorar, manteniendo un adecuado nivel de prestaciones, las repercusiones negativas que del sistema se derivaban sobre los incentivos a la búsqueda de empleo y sobre las finanzas públicas. Por tanto, la reforma llevada a cabo el año pasado prácticamente cubrió todas las áreas que internacionalmente se recomiendan a la hora de reequilibrar un sistema de prestaciones; aunque aún subsiste, como singularidad más marcada del sistema de protección español, la exención de las prestaciones por desempleo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, un aspecto sobre el que sería conveniente profundizar en el análisis de sus consecuencias.

Junto a esta reforma, es evidente que el sistema debe continuar mejorando los procedimientos de control y de lucha contra el fraude a fin de asegurar que este crucial e irrenunciable mecanismo de solidaridad no se usa inapropiadamente y con costes, tanto económicos como de respetabilidad, inaceptables para el conjunto de la sociedad.

Las medidas sociales de protección no se agotan con el sistema de desempleo. En nuestro país, al igual que en el resto de países europeos, la red de medidas pasivas de protección se complementan con otro tipo de actuaciones, entre las que destacan sistemas de protección dirigidos específicamente a los trabajadores de mayor edad.

En efecto, los trabajadores españoles que encontrándose entre los 60 y 64 años se han acogido al actual sistema de jubilaciones anticipadas —lo que supone la aceptación de una reducción actuarial de sus pensiones en torno al 8 % por cada año de adelanto sobre la edad oficial de jubilación— ha crecido significativamente en los últimos años. De hecho, la tasa de actividad del segmento de población entre 55 y 64 años ha caído casi 3,5 puntos porcentuales para los varones. En 1990, los prejubilados ascendían a unos 250.000 trabajado-

res, lo que equivalía a alrededor del 12,5 % de la población activa en ese segmento de edad. Este porcentaje es similar al registrado en Bélgica, pero sustancialmente mayor que el correspondiente a Francia (6,5 %) y, particularmente, a Alemania (0,6 %) o Reino Unido (0,3 %).

## VI. La extinción de la relación laboral. La movilidad externa

Desde hace algún tiempo, el modelo español de regulación legal del despido por causas económicas o tecnológicas con eje en la autorización administrativa previa y en una tarifa indemnizatoria mínima, viene siendo el centro de un intenso debate entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores, en el que también participan las diversas opciones políticas y científicas.

La normativa española sobre suspensión o extinción del contrato de trabajo por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor, es efectivamente una de las peculiaridades más relevantes de nuestra legislación laboral, con repercusiones económicas que no es posible infravalorar.

En primer lugar, basta un superficial análisis de la evolución histórica de nuestro nivel de empleo para advertir que la existencia de este fuertemente tutelado régimen de extinción de contratos no ha servido para evitar en las épocas recesivas una abultadísima destrucción de empleo indefinido. En el período 1975-1985, el número de trabajadores con contrato indefinido que perdieron su empleo ascendió a más de 1,3 millones de personas. En la etapa más reciente —en concreto desde el tercer trimestre de 1991, momento a partir del cual comenzó a caer el empleo asalariado—, la destrucción de empleo indefinido ha supuesto el 80 % de la destrucción de empleo: 392.700 trabajadores con contrato indefinido han perdido su empleo, frente a una pérdida neta de 98.000 empleos de duración determinada.

Por tanto, si el objetivo de la normativa era disuadir al empleador de la utilización de esta vía externa de ajuste, los datos claramente indican que no se ha conseguido. Por el contrario, esta regulación —junto con las rigideces antes señaladas— ha producido efectos negativos muy claros sobre la eficiencia y la equidad. En particular, ha sido uno de los factores clave en la consolidación de una extrema dualidad en el mercado de trabajo y en el continuo aumento de la tasa de rotación.

Aunque es evidente que la reforma no podría, en modo alguno, diverger de las prácticas habituales que en este ámbito consagran los ordenamientos

de los países comunitarios, resulta obvio que el mantenimiento de la actual regulación sería económicamente ineficiente y socialmente injusto. Efectivamente, si se desea realizar una reforma equilibrada y global del mercado de trabajo, atajando las distorsiones que imposibilitan un mayor crecimiento económico y una más elevada generación de empleo, es imprescindible actuar simultáneamente, no sólo sobre los obstáculos a la movilidad, sino también sobre los mecanismos de entrada y sobre los de salida del mercado de trabajo.

A la hora de abordar un examen del funcionamiento de nuestro mercado de trabajo para detectar las deficiencias estructurales que en el mismo pudieran concurrir en lo referente a la extinción de la relación laboral por motivos no imputables a la conducta del trabajador, conviene tener presentes dos circunstancias:

- En primer lugar, la inexcusable necesidad de poner el tema de los despidos «económicos» en relación con el régimen jurídico que regula el sistema de contratación (modalidades contractuales).

- En segundo lugar, las peculiaridades que, frente a la práctica totalidad de los sistemas laborales de nuestro entorno, presenta el actual sistema español. Entre ellas sobresale la intervención administrativa para autorizar determinadas decisiones empresariales en materia de extinción del contrato de trabajo. Como es sabido, uno de los efectos de esta autorización administrativa es el de potenciar la tendencia a que las indemnizaciones realmente pagadas resulten superiores a las legalmente establecidas.

Pese a que desde diversos sectores y organizaciones de intereses se hacen esfuerzos reduccionistas por centrar el debate en la supresión de la autorización administrativa previa a los despidos económicos, una reflexión en profundidad y convenientemente centrada reclama —como se ha señalado antes— globalizar los análisis, teniendo en cuenta —entre otras— cuestiones como el grado de correspondencia del modelo español con el vigente en los países más desarrollados de la Comunidad Europea, los efectos del sistema vigente sobre los costes reales de extinción y la contribución efectiva de esta exigencia legal al mantenimiento de los empleos en situaciones de crisis, y al saneamiento de las empresas con dificultades.

Estas reflexiones deberían de tener en cuenta el funcionamiento de los mecanismos reguladores de los tres «momentos» centrales de la relación individual de trabajo a los que se ha hecho referencia, en razón a las estrechas vinculaciones prácticas y

jurídicas que existen entre ellos. Más aún cuando entre las hipótesis de reforma se incluyen las modalidades de contratación en la dirección de un reforzamiento del principio de causalidad.

Estas delicadas cuestiones están lejos de agotar un tema de gran complejidad, ya que cualquier planteamiento de modificación del actual marco jurídico exigiría remodelar otras instituciones y reglas laborales, y valorar con rigor el impacto de esos planteamientos sobre los sistemas de seguridad social y de prestaciones por desempleo.

Las conclusiones de tales análisis y valoraciones aportarían, sin duda, elementos para que una eventual reforma en esta materia se diseñara logrando —en lo sustancial—, un nuevo equilibrio entre todos los factores que componen el conjunto regulador de la movilidad externa:

- Poderes dentro de la empresa (poder de dirección/poder de representación colectiva de los trabajadores).

- Garantías y controles jurisdiccionales imprescindibles (papel de la Ley, de la autoridad administrativa y de los jueces).

- Distribución de costes (a cargo del empleador y a cargo de los sistemas públicos de cobertura social).

Finalmente y para aquellos trabajadores que están excluidos del ámbito de la negociación colectiva, el Gobierno, si bien debería respetar los acuerdos a que sobre indemnizaciones por extinción de contrato pudiesen llegar libremente las partes, debería proteger los derechos de información de los accionistas de estas compañías exigiendo que en las Memorias Anuales apareciese el monto global de las indemnizaciones pactadas con sus directivos. Una revisión del tratamiento fiscal en los Impuestos de la Renta de las Personas Físicas y en el de Sociedades de las indemnizaciones superiores a los límites legales también contribuiría a mejorar el impacto que sobre la equidad global tienen actualmente estos contratos blindados.

## VII. Otras cuestiones

En los epígrafes precedentes se ha pasado revista a las cuestiones centrales que deberían de abordarse en este proceso de reflexión previo a la definición y puesta en marcha de las reformas a introducir en las regulaciones de origen estatal que operan sobre el sistema de relaciones de trabajo. Y al hilo de la presentación misma de los temas y de los problemas vinculados con la movilidad interna y externa de los recursos humanos, se ha puesto de manifiesto la necesidad de encarar

—por razones de globalidad y equilibrio— algunas otras cuestiones estrechamente vinculadas a las que bien podrían ser los ejes de la futura reforma.

En primer lugar, la introducción de mayores espacios de movilidad y adaptabilidad debería hacerse de forma coordinada, avanzando en una dirección que refuerce los instrumentos de gestión colectiva de las dimensiones de la plantilla y de su configuración cualitativa, lo cual requeriría ampliar los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores en todas aquellas áreas que tienen que ver con la configuración presente y futura de las plantillas, incluidas tanto las de índole económica como aquellas que tienen que ver con la planificación estratégica de los recursos humanos, así como las medidas sociales para amortiguar los efectos de las crisis.

En segundo lugar, esta misma dinámica de gestión colectiva y la aceleración del proceso de derogación de las Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo, abriría nuevos espacios al libre juego de la autonomía colectiva, lo que resulta a todas luces coherente con los principios rectores de nuestro modelo constitucional que deberán inspirar la reforma. Sin embargo, la actual estructura de la negociación colectiva —con excesivas adherencias de los esquemas predemocráticos y autárquicos— no está a la altura de las exigencias socioeconómicas actuales.

Si esto es así y con independencia de que las partes sociales decidan encarar medidas para su reconfiguración (o, incluso, para llevar a la práctica compromisos interconfederales pactados en los años ochenta y aún sin ejecutar), sería desde todo punto de vista interesante reflexionar acerca de la conveniencia de adoptar medidas legislativas que apuntaran a promover la difusión o generalización del recurso a la negociación colectiva hacia nuevos ámbitos y la coordinación entre los distintos niveles de la actividad negociadora, así como afrontar la solución de los problemas que en la práctica han generado los sistemas vigentes de determinación de la representatividad de los interlocutores sociales.

La reflexión podría avanzar aún más y plantearse la necesidad y conveniencia de revisar la normativa reguladora del procedimiento de la negociación colectiva, incluso de la que dispone el carácter normativo del convenio colectivo; en relación con la jerarquía de las fuentes reguladoras de las relaciones laborales individuales y colectivas, es decir, abordar el problema de la irrenunciabilidad de derechos y los que se derivan del papel de los acuerdos individuales.

La mejora de las condiciones de salud y seguridad en las empresas españolas debe, por otra parte, constituir otro objetivo prioritario de la acción de los poderes públicos y de los interlocutores sociales en el mercado de trabajo. Las deficiencias de la actual normativa española en la materia y su incapacidad para responder a las profundas transformaciones operadas en los procesos productivos y en las propias formas de prestación del trabajo, junto con los altos índices de siniestralidad laboral, obligan a una acción en esta materia.

A la hora de abordar una reflexión sobre la reforma del mercado de trabajo como la propuesta, también es conveniente plantearse las ventajas e inconvenientes que acarrearía una diversificación del tratamiento normativo de determinadas cuestiones (despidos sobre todo, pero no exclusivamente) según la dimensión o el tamaño de las empresas.

El último de estos asuntos conexos está referido a los conflictos individuales y colectivos de trabajo y a la necesidad de actuaciones normativas y autónomas que apunten a reducir los actuales niveles de conflictividad y a racionalizar su desarrollo. Nuestras elevadas tasas de conflictividad constituyen uno de los hechos diferenciales más importantes en la dinámica de las relaciones de trabajo y un obstáculo añadido para la competitividad de las empresas españolas en el Mercado Único comunitario que, en este aspecto, se caracteriza no sólo por tasas menores, sino, incluso, por una firme tendencia hacia su reducción.

### VIII. Petición de dictamen

El Gobierno ha acordado dirigirse al Consejo Económico y social encomendándole que, teniendo presente las consideraciones y reflexiones contenidas en este Documento, elabore un Dictamen sobre las cuestiones que se enuncian a continuación:

1. Modalidades de contratación: consecuencias económicas, sociales y laborales del actual nivel de segmentación del mercado de trabajo; conveniencia de restablecer el principio de causalidad para la contratación temporal, y efectos de tal restablecimiento sobre la movilidad interna y los despidos «económicos»; y medidas para potenciar la utilización del contrato a tiempo parcial, así como para promover la inserción laboral de los jóvenes.

2. Movilidad funcional: impacto del marco regulador vigente sobre los requisitos de adaptabilidad de los recursos humanos; cauces para facilitar la movilidad funcional de los trabajadores; papel de

las Ordenanzas Laborales en esta materia y conveniencia de su derogación o reemplazo por normas pactadas.

3. Movilidad horaria: el proceso de reordenación del tiempo ordinario y extraordinario de trabajo en España y en el resto de los países comunitarios; papel de las normas jurídicas que regulan la duración y distribución del tiempo de trabajo, y, en concreto, la conveniencia de introducir reformas en las regulaciones estatales vigentes en nuestro país; inserción del contrato a tiempo parcial dentro de aquel proceso; procedimientos de solución de los conflictos derivados de las propuestas empresariales, de carácter coyuntural, de reducción de jornada o suspensión temporal del contrato de trabajo por causas económicas o tecnológicas, incluyendo el análisis de criterios para reformar las normas estatales que lo definen.

4. Modificación sustancial de condiciones de trabajo y movilidad geográfica: evaluación de los efectos económicos y sociales del marco regulador vigente; análisis de vías alternativas (denuncia modificativa, o procedimiento colectivo autónomo).

5. Remuneración del trabajo: análisis de la estructura salarial: consideración acerca de las normas jurídicas de ordenación del salario; medidas de promoción de acuerdos colectivos que introduzcan modificaciones en dicha estructura, incluyendo el estudio de mecanismos para potenciar los conceptos salariales móviles vinculados a la productividad, el rendimiento y los beneficios.

6. Despido económico: incidencia del restablecimiento del principio de causalidad en la contratación sobre el despido colectivo por causas económicas; efectos económicos, sociales y laborales de la autorización administrativa previa y de la tarifa indemnizatoria legal; grado de correspondencia del modelo español con las soluciones adoptadas por los países más desarrollados de la Comunidad Europea; efectos de una eventual supresión de la intervención administrativa sobre la distribución de poderes dentro de la empresa, sobre la actividad judicial, y sobre el sistema de protección por desempleo. Análisis de la regulación y del papel del despido objetivo en relación con los temas anteriores dentro del nuevo contexto.

7. Cuestiones conexas: posibilidad de ampliar los derechos de información, consulta y gestión colectiva de la movilidad de los recursos humanos; conveniencia de reformar el modelo estatutario y la estructura de la negociación colectiva, así como determinados aspectos referidos a las relaciones entre norma estatal, autonomía colectiva, y autonomía individual; posibilidad de otorgar un trata-

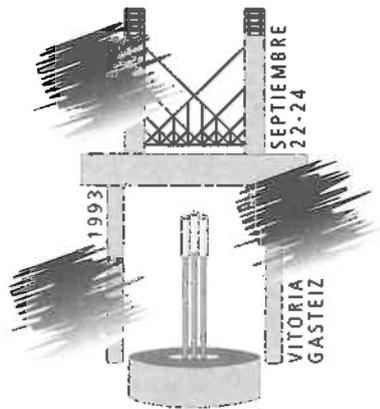
miento diversificado a algunos de los elementos de las relaciones laborales, en función de las dimensiones de la empresa; criterios para regular los procedimientos de solución no jurisdiccional de los conflictos del trabajador. □

## NOTAS

- (1) Todas las comparaciones se hacen en pesetas constantes de 1986.
- (2) De acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional de España, en 1964 la productividad media por ocupado era de 1.158.700 pesetas y se registraba una tasa de ocupación del 53,5 % de la población mayor de 16 años, lo que equivalía a unos 12 millones de ocupados. Casi 30 años después, la tasa de ocupación es el 40,4 %, lo que equivale a alrededor de 12,3 millones de ocupados, y la productividad media por ocupado se ha multiplicado casi por tres hasta situarse en 3.141.800 pesetas.
- (3) Entre 1964 y 1974, el flujo acumulado de emigrantes ascendió a 1 millón de personas que si hubieran permanecido en España habrían hecho crecer la tasa de paro de 1974 (3,0 %) hasta el 10,4 %.
- (4) Más acusado es aún el cambio de la tasa de participación masculina, ya que si bien ésta cayó en las tres áreas, la reducción en Europa —8 puntos— fue mucho mayor que la registrada en Estados Unidos —1 punto— o en Japón. Por lo que concierne a la tasa femenina, si bien en la Comunidad aumentó prácticamente el doble que en Japón —10 puntos frente a 6 puntos— en Estados Unidos lo hizo a un ritmo doble que el europeo.
- (5) Las series históricas de Holanda han sufrido numerosos cambios metodológicos que pueden afectar a la fiabilidad de las conclusiones alcanzadas.
- (6) Concentrándonos en la última década, resulta igualmente muy significativo constatar que todos los países del Sur, excepto Portugal, crearon empleo a una tasa que duplicó la media comunitaria. Sin duda, esta evolución está ligada a múltiples factores —entre ellos, la integración en la Comunidad de Grecia al principio de la década y de Portugal y España en 1986—, aunque es altamente probable que las reformas del mercado de trabajo que estos países realizaron en los años centrales del decenio no son ajenas a ese favorable resultado.
- (7) El umbral de crecimiento se ha calculado como el valor de la constante en la regresión que vincula crecimiento y empleo. Las variables se han utilizado suavizando las oscilaciones con una media móvil centrada de orden siete. Los errores estadísticos son elevados, por lo que la estimación debe ser utilizada con mucha prudencia.
- (8) En la CE los umbrales mínimos del empleo total son: 1961-1973, 4,4 %; 1973-1979, 2,2 %; 1979-1985, 1,9 %, y 1985-1991, 1,6 %.
- (9) En base a las estimaciones del período 1985-1992, la tasa de crecimiento que estabiliza la tasa de paro, si la población activa crece al ritmo que lo ha hecho en los últimos siete años, se sitúa en el 3,5 %. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que el progreso tecnológico incorporado a las nuevas inversiones puede compensar la

caída en ese umbral que se derivará de la expansión de las actividades trabajo-intensivas propias del sector servicios.

- (10) A fin de tener un punto de referencia, la dispersión geográfica salarial en Estados Unidos es del 22,5 %, en Japón del 33,1 %, en Canadá del 23,8 %, en Francia del 13,8 %, similar a la de Alemania. En la OCDE, sólo Italia, Suecia y Dinamarca tienen una estructura salarial menos diferenciada que la nuestra.
- (11) La situación descrita es aquella que recurre a técnicas en las que los salarios — con independencia de la evolución de la productividad y en lugar de aplicar fórmulas de revisión del tipo de las diseñadas en los acuerdos interconfederales— crecen en la cuantía en que lo haga el IPC (previsto o pasado) más algunos puntos porcentuales.



## VII Congreso AECA

# Innovación y Competitividad: un Reto para la Empresa de 1993

22, 23 y 24 de Septiembre de 1993  
Vitoria-Gasteiz • Palacio Europa

### A R E A S T E M A T I C A S

#### Sesiones Paralelas

- A** *La Información Económico-Financiera como Instrumento de Transparencia Social y de Eficiencia Económica*
- B** *Hacia la Excelencia Empresarial: la Contabilidad de Gestión como Factor Fundamental en el Aumento de la Productividad y la Competitividad de las Empresas*
- C** *La Innovación Tecnológica y la Competitividad en el Contexto de la Dirección y Organización Empresarial*
- D** *Valoración de Empresas, Mercado de Capitales y Estrategias Financieras en el Ambito del Mercado Unico Europeo*

#### Simposios

- I** *Principios Contables de la Empresa y del Sector Público*
- II** *El estado actual de las Finanzas Empresariales*
- III** *Contabilidad y Control de Gestión Medioambiental*
- IV** *Reindustrialización y Nuevas Oportunidades*

#### Información e Inscripciones

##### Secretaría del Congreso

Colegio Vasco de Economistas  
Sección Alava

Alda. Gasteiz, 38  
01008 Vitoria-Gasteiz  
Tel. (945) 14 22 99  
Fax (945) 14 23 30



ASOCIACION  
ESPAÑOLA  
DE CONTABILIDAD  
Y ADMINISTRACION  
DE EMPRESAS

**E** COLEGIO VASCO  
DE ECONOMISTAS  
EKONOMILARIEN  
EUSKAL ELKARGOA

# Estrategia comunitaria en favor del empleo

Comisión de las Comunidades Europeas

Traducción: María Paz Salido

## Introducción

La Comunidad se enfrenta a una *seria crisis de empleo* que amenaza con persistir a lo largo de la década de los noventa.

La *recesión* actual está resultando más grave, incluso, de lo que se había pensado inicialmente. Las perspectivas son de crecimiento negativo en la Comunidad en 1993, aumentos continuos en el desempleo en los próximos dos años y ausencia de señales próximas de recuperación.

A la vez, la Comunidad no está consiguiendo adaptar y modernizar su producción y sus *sistemas de mercado de trabajo* suficientemente deprisa como para hacer frente a los desafíos de la economía mundial y del mercado interior. Así, somos a menudo incapaces de aprovechar plenamente las nuevas oportunidades para desarrollar los empleos basados en conocimientos con alto valor añadido resultantes del avance de la tecnología.

También se ha limitado el avance en lo que a conseguir una genuina *igualdad de oportunidades* en el acceso al mercado de trabajo se refiere, y en el ascenso dentro del mismo. Por ello sigue recayendo una parte desproporcionadamente alta del peso del desempleo sobre los jóvenes y las mujeres y sobre las áreas más pobres de la Comunidad. Además, aparte de los que figuran registrados como desempleados, hay muchas personas que desearían trabajar si hubiera puestos de trabajo.

En la década pasada, más o menos, se han introducido y desarrollado *diversas medidas públicas* para ayudar a combatir el desempleo. Estas medidas han intentado estimular la reintegración de los desempleados, ayudándoles a mejorar su posición para hacerles deseables para los empleados y suministrando incentivos a éstos para que les contratasen.

Los programas y acciones desarrolladas en favor de los desempleados demuestran que se pue-

den usar los cambios en la *estructura de incentivos* que funcionan en el mercado de trabajo para promover empleo o para influir sobre la estructura del empleo. La diversidad de experiencias de los Estados Miembros muestra también que es posible que economías que se encuentran en niveles similares de desarrollo económico consigan *combinaciones distintas de empleos y horas de trabajo* con un volumen similar de empleo total.

La experiencia de fuera de la Comunidad —fundamentalmente de Estados Unidos y Japón— muestra también cómo se puede desarrollar el empleo, a través, por ejemplo, del *crecimiento del empleo* en algunos sectores de servicios y en actividades muy localizadas que, en alguna medida, no son comercializables.

Si la Comunidad tiene que intentar cubrir las demandas de empleo que se esperan para la próxima década, se hacen necesarios cambios importantes en la política económica. Hace falta una *estrategia de empleo a nivel de toda la Comunidad*. El objetivo no debe de ser sólo conseguir niveles más altos de crecimiento económico —por importantes que sean para el crecimiento del empleo— y hacer frente al desempleo con medidas especiales. Es necesario, también, dar más importancia a los objetivos de empleo en la política macroeconómica, para potenciar el desarrollo sectorial y regional creador de empleo y para reestructurar los sistemas de incentivos del mercado de trabajo, de tal manera que puedan promover un *modelo de crecimiento más intensivo en empleo* consistente con las necesidades de empleo de la Comunidad y con las ventajas competitivas de una fuerza de trabajo altamente cualificada.

## Las dimensiones de los problemas comunitarios

La Comunidad tiene una tasa de empleo muy baja en comparación con otras partes industrial-

zadas del mundo. Menos del 60 % de la población en edad de trabajar lo hace, mientras que en Estados Unidos la proporción es del 70 % y en Japón y la EFTA es del 75.

Una de las consecuencias de esto es que, incluso cuando crece el empleo, el *desempleo* permanece alto ya que entran nuevas personas en el mercado de trabajo. Al final de los años ochenta, la creación de 10 millones de nuevos empleos sólo redujo el desempleo en 3 millones.

Para conseguir reducir el desempleo desde los actuales niveles de más del 10 % hasta niveles más aceptables —del 5 %, digamos— tendríamos que crear 9 millones de puestos de trabajo más para absorber a los actualmente *registrados como parados* y otros 15 millones, o más, para los *no registrados* y además de estos 24 millones, otros más para hacer frente a las demandas de los que intentarían inevitablemente entrar en el mercado de trabajo si empezase a haber puestos de trabajo disponibles.

Esta clase de *creación de empleo* no se puede conseguir sobre la única base del crecimiento. Un crecimiento del 4 %, con aumentos del 2 % en la productividad —lo sucedido a finales de los años ochenta— que se mantuviera durante lo que queda de década, seguiría dejando a la Comunidad a medio camino del objetivo del 5 % de desempleo. Y una tasa tan alta de crecimiento económico —aunque posible a medio plazo— es improbable que se dé en un futuro inmediato.

Todas las perspectivas realistas de crecimiento sugieren la necesidad de un modelo de producción más intensivo en empleo en la Comunidad. Obviamente esto no se puede conseguir rápida y fácilmente. Es más, un modelo de crecimiento más intensivo en empleo significa, en último término, una *difusión mayor del empleo remunerado*, en formas que sean compatibles con una *mayor competitividad* y tasas altas de inversión, incluyendo inversión potenciadora de la I+D, formación y educación. Además, los cambios no pueden conducir subrepticamente a la exploración de trabajadores en posición débil en el mercado de trabajo ni promover salarios bajos y modelos de empleo de baja calidad incompatibles con los *objetivos orgánicos y sociales* de la Comunidad.

Muchas de las medidas que han tomado los gobiernos comunitarios en los últimos años para hacer frente al problema del paro han contribuido, en efecto, a aumentar la producción intensiva en empleo reduciendo el coste del trabajo o reduciendo las horas trabajadas. Sin embargo, tales medidas no han supuesto más que cambios marginales, o creado excepciones, en las estructuras de incenti-

vos básicas en los mercados laborales de la Comunidad. Para fortalecer el proceso general de creación de empleo hace falta una *reestructuración más a fondo de las políticas correspondientes*, basándose en la experiencia habida hasta este momento y sin olvidar que ningún gobierno aislado puede resolver todos los problemas.

### La intensidad en empleo del crecimiento

Como hemos visto, la *tasa de empleo* está determinada no sólo por la tasa de crecimiento económico sino también por la capacidad de generar empleo de ese crecimiento. La *intensidad en empleo del crecimiento* depende tanto del comportamiento de empleadores y empleados en el mercado de trabajo como de las políticas gubernamentales. En lo que a la acción del gobierno se refiere, haya tres elementos principales: la estructura de la imposición y otros incentivos y desincentivos impuestos a empleadores y empleados; el entorno legislativo y la extensión y naturaleza de la intervención pública directa en el mercado de trabajo.

Durante los años setenta y ochenta, la Comunidad empezó a desarrollar estructuras de producción más intensivas en empleo que las que había tenido en el pasado —en parte por los cambios estructurales que llevaron al crecimiento del sector servicios y en parte por los factores anteriormente señalados—. Cuando estos cambios se combinaron con tasas razonables de crecimiento económico —como a finales de los años ochenta—, los beneficios para el empleo fueron considerables, lo que muestra la importancia de la combinación de políticas macro y micro.

Sin embargo, en comparación con otros países industrializados, la Comunidad en su conjunto tiene todavía camino que recorrer para conseguir un nivel y un modelo de crecimiento económico que pueda ofrecer oportunidades de empleo para todos los que deseen incorporarse al mercado de trabajo.

En Estados Unidos, por ejemplo, la tasa de empleo se ha elevado en las dos últimas décadas de un nivel que era, entonces y ahora, comparable con el de la Comunidad —alrededor del 60 %— a otro que es hoy considerablemente más alto —superior al 70 %—. La contrapartida a este mayor empleo en Estados Unidos ha sido que los ingresos medios por empleado no han crecido más que en un 1 % anual, mientras que en la Comunidad lo hacía al 2 %. Los ingresos medios «per capita» en Estados Unidos crecieron, sin embargo, a una tasa similar a la comunitaria porque había más gente trabajando.

Japón también ha conseguido tasas de empleo considerablemente más altas que las de la Comunidad. En su caso, un sector de bienes comercializables competitivo con alta productividad ha generado renta para crear empleo en el sector servicios de la economía. Allí donde la competitividad internacional es menos intensa, la productividad es más baja que en la Comunidad y se han creado muchos más puestos de trabajo.

La situación dentro de la Comunidad también es muy *variada*, lo cual no es simplemente el reflejo de distintos niveles de desarrollo. Por ejemplo, mientras que Bélgica y Holanda tienen niveles similares de productividad del trabajo, Holanda tiene empleo para un 10 % de personas en edad de trabajar más que Bélgica. Igualmente, Dinamarca —con un nivel de ingresos «per capita» (medidos en PPA) inferior al de la parte occidental de Alemania— tiene trabajando a una proporción mucho mayor de su población. Estas diferencias en las tasas de empleo proceden de diferencias en las horas de trabajo medias.

Los Estados Miembros tienen también sistemas muy diferentes para financiar el gasto público, especialmente en relación al uso de las *contribuciones de seguridad social de empleadores o empleados* para financiar el gasto social. Mientras que estos efectos tienen que ser considerados dentro de la estructura impositiva general del Estado Miembro considerado, el empleo en algunos sectores, y de algunos grupos de población, puede verse afectado por los niveles de contribución a la seguridad social en esos sectores y para esos grupos.

### Desarrollos políticos dentro de la Comunidad

Algunos de los cambios estructurales que se han producido dentro del mercado de trabajo de la Comunidad han venido dirigidos por *preferencias de las empresas o de los trabajadores* y por cambios en sus fuerzas relativas dentro del mercado de trabajo. Esto ha producido cambios especialmente en el modelo de tiempo de trabajo; en el desarrollo del trabajo a tiempo parcial; en el crecimiento de horarios de trabajo más flexibles o adaptados a las personas y también cambios estructurales en la composición sectorial y los niveles de capacitación de la mano de obra.

Las *acciones o las medidas públicas* han apoyado o estimulado otros cambios —especialmente los dirigidos a los desempleados—. Esas medidas han intentado generalmente hacer más

atractivos a los desempleados a los ojos de los empleadores, reduciendo los costes de emplearles, aumentando su valor como empleados mediante formación u otras ayudas o estableciendo estructuras de transición, entre escuela y trabajo, por ejemplo.

Aunque estas acciones han sido generalmente llevadas a cabo por *Ministerios de Trabajo e Institutos de Empleo*, han implicado, o asociado, con frecuencia, a otros *Ministerios o Agencias* del Gobierno. Es más, aunque financiadas a nivel nacional, tales acciones han implicado cada vez más diseños y realizaciones *a niveles local y regional*, adaptadas a las necesidades locales y han implicado a las partes a nivel local, incluyendo distintos niveles de la Administración Pública.

Aunque generalmente dirigidas a los desempleados, las *intervenciones* han cubierto una *amplia gama de acciones*: desarrollo de nuevos tipos de puestos de trabajo y nuevas áreas de empleo, estímulo de la reestructuración del tiempo de trabajo, apoyo a la mejora de la capacitación de la fuerza de trabajo, fortalecimiento del desarrollo local, ayuda a los desempleados y a los autoexcluidos y mejora de la adaptabilidad del mercado de trabajo. En general, esto ha supuesto un desplazamiento desde una política «pasiva» de mantenimiento de rentas hacia medidas «activas» de apoyo al empleo.

### Apoyo público nacional

Las *medidas de apoyo de los gobiernos* han tomado formas diferentes. Han abarcado:

— *Préstamos* para la puesta en marcha de nuevas empresas, incluyendo la capitalización de los seguros de desempleo para facilitar el autoempleo de los parados.

— *Subsidios* para empresas que ofrecen empleo para personas que hayan interrumpido sus carreras profesionales o que suministren oportunidades para desempleados.

— *Incentivos impositivos* para que los empleadores ofrezcan más empleos a tiempo parcial en lugar de, o además de, empleos a tiempo completo.

— *Subsidios* para programas de jubilación anticipada para los trabajadores mayores de sectores industriales en declive.

— *Provisión directa* de asesoramiento, servicios de colocación y formación para los desempleados.

— *Cambios legislativos* para simplificar los procedimientos y desregular, o volver a regular, el mercado de trabajo.

En el Anexo se ofrecen detalles tanto de los programas establecidos como de la extensión del apoyo público.

### **Apoyo comunitario**

El apoyo de la Comunidad a este proceso de cambio ha abarcado el desarrollo y ejecución de políticas eficaces y su *reforzamiento* por medio de financiación del Fondo Social Europeo.

El Fondo Social Europeo contribuye actualmente con alrededor de 6.000 millones de ecus a las medidas activas para la fuerza de trabajo emprendidas por los gobiernos nacionales —lo que representa alrededor del 13 % del gasto total de los Estados Miembros y una proporción significativamente más elevada en las regiones prioritarias de la Comunidad.

Ese apoyo ha estado particularmente dirigido a los desempleados de larga duración y a los parados jóvenes. La mayor parte de este apoyo se vuelca en *formación profesional*, aunque también va destinado a *subsidios de empleo* para estimular la contratación y, en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad, a la educación profesional en las escuelas.

Esta financiación se canaliza mediante una serie de actividades a nivel de toda la Comunidad cuyo objetivo es *desarrollo de políticas* —que se consigue mediante investigaciones experimentales y programas de proyectos piloto— y la *diseminación de los métodos más eficaces* —a conseguir mediante una serie de redes, observatorios y seminarios y conferencias asociados.

En el Anexo figuran detalles de los programas de la Comunidad.

### **Valoración de las políticas desarrolladas hasta el momento**

Las acciones de política pública han sido ampliamente *desarrolladas* por Ministerios o Institutos de Empleo, han estado *dirigidas* a los desempleados y han sido *llevadas a cabo* en colaboración con agentes a nivel local.

En general, las acciones han tendido a adoptar la forma de *derogaciones* de las reglas existentes —por ejemplo, a reducir las cargas sociales para la contratación de ciertas categorías de personas o tipos de puestos de trabajo, fundamentalmente de desempleados—. Las políticas no han considerado mucho el efecto del tamaño o la estructura de los costes no salariales del empleo en su conjunto.

En forma similar, las acciones tomadas respecto al tiempo de trabajo se han dirigido a *cuestiones específicas* —como el desarrollo del trabajo a tiempo parcial— sin considerar la cuestión más general de qué determina los niveles generales, y las estructuras, de horas de trabajo en cada Estado Miembro en particular.

Aunque esas medidas han sido útiles para hacer frente a los problemas específicos de los desempleados, han funcionado, generalmente, a nivel marginal, *sin cambiar las estructuras de incentivos básicas del mercado de trabajo*. Raramente han considerado el problema del empleo en su conjunto.

El *apoyo financiero comunitario* que se ha dado hasta hoy ha ido principalmente a apoyar el establecimiento, o mantenimiento, de servicios públicos de formación para desempleados, para hacer más atractiva su contratación. Sólo se ha usado una parte pequeña de los recursos de la Comunidad para modificar las estructuras de incentivos en favor de los desempleados.

Sin embargo, si hay que hacer frente al problema del empleo en sentido amplio, se hace necesaria una política más general que implique la revisión general de las anteriores *estructuras de incentivos* y una valoración rigurosa del papel y lugar de las *intervenciones públicas* en relación al empleo.

Una revisión de políticas sistemática, como sería la anterior, se podría perfeccionar sobre la gran *experiencia* reunida por los Ministerios e Institutos de Empleo de los Estados Miembros respecto a las políticas fijadas. Sin embargo, tal *revisión y reforma de políticas* implica necesariamente a una amplia variedad de Ministerios, ya que el empleo afecta, o es afectado por, una amplia gama de políticas, tales como educación y formación, protección social y políticas fiscales e industriales.

Así, el desafío para la Comunidad no es solamente *qué hacer*, sino *cómo hacerlo*. La organización de acciones comunes entre Ministerios nacionales con distintas competencias y la asociación de todas las partes implicadas en todos los niveles es una tarea de envergadura. Sin embargo, sin una respuesta de este tipo y a esta escala, nunca se hará frente adecuadamente a los problemas de empleo subyacentes, ni se podrá valorar el impacto de esa amplia gama de políticas de empleo.

### **Propuesta de la Comisión. Una nueva estructura para la acción**

La Comisión considera que la *Comunidad tiene que desarrollar una estructura de producción más*

*intensiva en empleo* para conseguir altos niveles de empleo y reducir el desempleo a niveles razonables con una escala de plazos temporales razonable, teniendo en cuenta perspectivas realistas de crecimiento económico.

La Comisión considera que ya se han dado los primeros pasos valiosos y que se han identificado algunas sendas, que pueden ser fructíferas, con la puesta en práctica de medidas específicas y acciones para combatir el desempleo.

Esas experiencias y experimentos deben ser construidas pensando en el corto y en el medio plazo y desarrolladas dentro de una estrategia de empleo a largo plazo mucho más comprehensiva.

A corto plazo, se debería continuar desarrollando acciones en dos líneas principalmente. Primero, son esenciales medidas económicas para estimular la economía y dar el peso adecuado a los objetivos de empleo y de creación de puestos de trabajo. A la vez, seguirán siendo necesarias medidas para combatir el desempleo, pero fortaleciendo la cooperación entre los Estados Miembros para identificar mejor los métodos más útiles, tanto en términos de eficacia como de emplear bien el dinero.

A medio plazo, pero empezando ya, el objetivo debe ser influir, y reorientar, todo el abanico de otras políticas y estrategias en la Comunidad para conseguir una influencia más positiva sobre la estabilidad del empleo y el crecimiento.

A largo plazo, la Comunidad tiene que aceptar todas las implicaciones de la necesidad de asegurar un reparto más equitativo de empleos e ingresos. El desempleo a gran escala y la marginalización son costosos en términos económicos y socialmente inadmisibles.

La Comisión considera esto como un proceso que debe empezar ahora y desarrollarse en los meses y años venideros. El Consejo y la Comisión deben centrarse en el empleo desde todos los ángulos —económico, social, tecnológico, medioambiental, etc.—, y actuar sobre todos los agentes y a todos los niveles.

### Cooperación inter-ministerial

Mientras que las competencias de muchos de los nuevos desarrollos que se han producido han correspondido a los Ministerios de Trabajo o a sus Institutos, y han implicado formación y educación profesional en considerable medida, *cualquier reestructuración más fundamental implicará a muchas otras partes del gobierno y otras medidas.*

Otros departamentos gubernamentales incluyen no sólo a los Ministerios de Economía o Hacienda, sino también departamentos responsables de otras áreas políticas específicas. Ya se ha iniciado una cierta cooperación entre Ministerios de Trabajo y otros Ministerios para desarrollar o adaptar acciones de forma que puedan producir un efecto positivo sobre el empleo. A este respecto se puede destacar a los Ministerios del Medio Ambiente y de Educación y los responsables de la Pequeña Empresa.

*Es necesario fortalecer en sus fundamentos esta cooperación, tanto a nivel comunitario como nacional.* Hace falta una estructura amplia dentro de la que se pueda perseguir más eficazmente, a nivel de toda la Comunidad, el objetivo general —conseguir un modelo de crecimiento más intensivo en trabajo—, a la vez que se tienen en cuenta las necesidades y objetivos de las otras políticas con las que están relacionados. Esto implicará una gama más amplia de instrumentos y de objetivos de política económica.

### El papel de la Comunidad

La Comisión reconoce que la *mayoría de las acciones se realizan a nivel nacional* y que el éxito depende de los esfuerzos combinados de empresas y gobiernos. Sin embargo, *la Comunidad puede desempeñar un papel significativo en apoyo de las medidas nacionales mediante:*

— El estímulo del *intercambio de experiencias y prácticas óptimas* a todo lo ancho de la Comunidad.

— El establecimiento de una *estructura a nivel de toda la Comunidad* para el desarrollo general de política y acción de empleo.

— La orientación de su *apoyo financiero, especialmente los Fondos Estructurales* hacia objetivos comunes adoptados por la Comunidad.

### Acción de la Comisión

La Comisión se propone presentar *análisis y sugerencias en favor de acción coordinada* en ciertas áreas.

En lo que al diagnóstico general del problema se refiere, se tratará de fortalecer el *trabajo analítico* después de la presentación del próximo Informe sobre el Empleo en Europa y cooperar, y desarrollar, en otros estudios de la Comisión relacionados con esto. Se presentarán más informes específicos a medida que avance el trabajo de la Comisión.

En lo que a *temas clave* se refiere, la Comisión ha identificado los siguientes:

— El potencial de *nuevas formas de empleo y nuevas formas de organización del trabajo y modelos de capacitación*.

— El desarrollo de *nuevas estructuras de tiempos de trabajo* útiles para extender las oportunidades de empleo.

— El uso potencial de *mecanismos financieros* —como la reorganización de la incidencia de las cargas sociales para incrementar la intensidad en empleo.

— El potencial de crecimiento de empleo en *nuevas áreas de trabajo* —las industrias medioambientales, los sectores de servicios y la creación de empleo en PYMES.

— La cambiante *organización del mercado de trabajo*, por ejemplo, la importancia del desarrollo de la economía y el empleo local y regional.

— El papel de los distintos *agentes* y la creciente importancia de iniciativas y acciones «de abajo-arriba».

En general, la Comisión intentará promover la *transformación de experiencias piloto que han tenido éxito en la Comunidad* en políticas generales, sobre la base de una evaluación y valoración sistemática de experiencias y medidas de éxito. Esto debería incluir no sólo las *intervenciones financieras* del gobierno —tales como el suministro de ayuda a los desempleados— sino también las actividades estimuladas por el gobierno por medio de *incentivos* fiscales, legislativos o de organización.

Más generalmente, la Comisión se propone aplicar su *apoyo financiero* en formas que puedan contribuir a los objetivos generales de expansión del mismo. La reforma que se ha propuesto del Fondo Social Europeo trata de adelantar ciertos desarrollos del mercado de trabajo y de fortalecer y concentrar la respuesta. En particular, la Comisión trata de que el proyecto piloto *Iniciativas de la Comunidad* dentro del marco del Fondo Social Europeo sea capaz de apoyar la experimentación y desarrollar respuestas adecuadas a nivel de toda la Comunidad.

### **El papel de los agentes**

Los *agentes sociales* tienen que desempeñar un papel importante en el desarrollo de una nueva estrategia del empleo dentro de la Comunidad. Existen estructuras para el debate y la cooperación dentro de los Estados Miembros y a nivel comunitario. Necesitan ser redirigidas para respaldar una importante reorientación política en favor de una Comunidad más intensiva en empleo.

Se debería implicar también activamente a otros agentes, como los gobiernos local y regional y agencias no gubernamentales. Hay que reconocer la importancia de la *cooperación* a todos los niveles y entre distintos agentes.

### **Implementación**

El *principio de acción subyacente* es que, aunque los gobiernos representan un papel importante en el desarrollo económico, no pueden asegurar por sí solos altos niveles de empleo —sea a través de políticas macro-económicas o mediante medidas directas— y que todos los sectores y partes deben quedar implicados en la iniciativa.

La Comisión concluye que es necesario establecer una *estructura de política económica a nivel de toda la Comunidad* dentro de la que se puedan desarrollar iniciativas específicas distintas y se propone establecer los procedimientos internos necesarios para conseguirlo.

La Comisión desarrollará este *programa de trabajo* a lo largo de los próximos 18 meses, en vistas a hacer propuestas de *política económica al Consejo*. La Comisión se propone presentar la primera de sus propuestas con tiempo suficiente para que sean discutidas durante la Presidencia belga. Muchas de las cuestiones clave se discutirán también en la Semana del Empleo que se celebrará los días 19 a 21 de octubre en Bruselas.

Las *discusiones* sobre cuestiones actuales referidas al empleo ya se han iniciado en las reuniones informales de ministros —no sólo de *Ministros de Trabajo*, sino también de *Economía* y de *Medio ambiente*. Se debería incentivar a otros Ministros potencialmente afectados a considerar estas cuestiones, sobre la base, inicialmente, de este documento. Los Agentes Sociales deberían hacer lo mismo durante la reunión de junio de 1993 del Comité Permanente de Empleo.

Más formalmente, la *Comisión* solicita que el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales:

— Acepte la necesidad de una *estrategia a nivel de toda la Comunidad* respecto al empleo, tanto para enfrentarse a los problemas inmediatos de empleo y desempleo como para construir una economía comunitaria más intensiva en trabajo a medio plazo.

— Recomiende que otros Ministros que se reúnen en el Consejo se enfrenten urgentemente a la cuestión de la *interacción* entre sus responsabilidades y las oportunidades y los problemas del empleo.

— Sugiera que el Consejo Europeo, que se reunirá en Copenhague en junio de 1993, considere la

mejor forma de desarrollar los *acuerdos institucionales* a nivel nacional, para que las cuestiones discutidas dentro de la estrategia a nivel de toda la Comunidad puedan ser consideradas por todos los Ministros adecuados y llevados de una forma coordinada al debate del Consejo a nivel de la Comunidad.

— Dé la bienvenida a la propuesta de la Comisión de presentar un *programa de trabajo* basado en el enfoque de este documento y a realizar durante las presidencias danesa, belga, griega y alemana hasta el final de 1994.

### Anexo

#### Actividades de la Comisión en el campo del empleo

#### A) DG V

#### 1. Crear conciencia de la existencia de problemas de empleo y soluciones en la Comunidad

##### *El empleo en los Europe Reports*

En los últimos cinco años, el «Empleo» de los Europe Reports se ha convertido en un vehículo importante para que la gente entienda las cuestiones clave en lo que a empleo se refiere y para hacer llegar los mensajes de política económica relativos a los desafíos en términos de empleo a que se enfrenta la Comunidad.

#### 2. Mantener un observatorio del empleo

El Observatorio de Empleo de la DG V reúne, controla y resume información sobre las políticas de empleo y mercado de trabajo, sobre sus tendencias e investigación al respecto. Actúa por medio de una serie de redes y edita regularmente una serie de publicaciones que se refieren a:

**Políticas.** La serie de Políticas presenta aquellas medidas, políticas y acciones que han sido adoptadas por los Estados Miembros y que están dirigidas a promover y mejorar el empleo dentro de la Comunidad Europea. Se compila sobre la base de la información suministrada mediante el Sistema de Información Mutua sobre políticas de Empleo (MISEP).

**Tendencias.** La serie de Tendencias contiene resúmenes y análisis sobre empleo en la Comunidad Europea realizados sobre trabajos publicados (libros, informes y estudios científicos) en los Es-

tados Miembros, recogidos por el Sistema Europeo de Documentación sobre el Empleo (SYSTEM).

**Investigación.** Los documentos sobre Investigación presentan los resultados de estudios sobre temas específicos realizados conjuntamente cada año por la Comisión y los Estados Miembros.

#### 3. Apoyar financieramente medidas innovadoras

La lógica de las líneas de apoyo de la DG V se basa en que el desarrollo de una política de empleo y mercado de trabajo es análogo al desarrollo de nuevos productos en procesos de producción o, dicho con otras palabras, que hay actividades experimentales, actividades de proyectos piloto y actividades de producción a gran escala.

**Actividades experimentales.** El objetivo de las actividades experimentales en el mercado de trabajo es identificar y promover ideas nuevas y útiles a bajo coste. El mejor ejemplo es el programa LEDA (Acción de Desarrollo del Empleo Local). Funciona en 36 áreas piloto en los Estados Miembros, generando nuevas ideas. El know-how resultante se difunde ampliamente por los Estados Miembros mediante publicaciones, seminarios, etc. Un reciente producto práctico es un manual de 300 páginas sobre desarrollo del empleo local apoyado por un programa de formación para la dirección del desarrollo del empleo local.

Otro ejemplo es ERGO, que promueve, y evalúa, programas y proyectos dirigidos al desempleo de larga duración. Este programa continúa como ERGO II, siguiendo la evaluación y suministrando también apoyo para pequeñas acciones experimentales.

Hay dos programas de financiación experimentales —ILE y SPEC— que apoyan con pequeñas subvenciones acciones innovadoras. El programa ILE apoya el autoempleo y la creación de empresas para mujeres. El programa SPEC apoya acciones locales innovadoras que tratan de responder a los cambios producidos como consecuencia del desarrollo del Mercado Interior.

**Acciones de proyectos piloto.** El área principal de acciones de proyectos piloto se encuentra en la estructura de la Iniciativa Comunitaria. EUROFORM trata de promover nuevas capacitaciones y cualificaciones y de apoyar la línea de acción de desarrollo local. NOW intenta promover la integración de mujeres en el mercado de trabajo. HORIZON trata de apoyar a las personas con algún hándicap, especialmente a los disminuidos.

**Producción a gran escala.** El Fondo Social Europeo es el vehículo para canalizar la financiación para la «producción en masa», creación de empleo y programas de formación profesional. La financiación es fundamental, de alrededor de 6.000 millones de ecus al año.

Sin embargo, las actuales reformas deberían representar un notable paso adelante para asegurar que las actividades del Fondo Social Europeo reflejan necesidades de política económica y que las actividades de proyectos piloto se realizan en una forma eficaz para reflejar los resultados del experimento. De esta manera se podrán producir mejores programas básicos.

#### 4. Conseguir la libre circulación de trabajadores

La Comunidad tiene dos papeles importantes respecto a la libertad de movimiento del empleo:

##### *Eliminar los obstáculos que quedan a la movilidad intracomunitaria*

Esto implica eliminar los impedimentos legales y administrativos a la libre circulación, el reconocimiento mutuo pleno de cualificaciones profesionales y el intercambio de información respecto a puestos de trabajo disponibles y condiciones de trabajo (el nuevo programa EURES).

##### *Eliminar las distorsiones que podrían afectar a la disponibilidad de oportunidades de empleo en diferentes lugares de la Comunidad*

Esto se persigue de dos maneras: mediante políticas de competencia y mediante el establecimiento de estándares mínimos de trabajo y la mejora de las condiciones de empleo.

Siguiendo la Carta Social, se han emitido Directivas sobre tiempo de trabajo, trabajo atípico, relaciones laborales, Consejos de Trabajo Europeos, cualificación de trabajadores y la protección de los jóvenes en el trabajo.

#### 5. Aspectos sociales en el carbón y la siderurgia

Este trabajo reúne todos los aspectos sociales referentes a la minería del carbón y la industria siderúrgica. Se garantiza asistencia práctica para las medidas sociales que acompañan a la reestructuración y préstamos-vivienda para incentivar la movilidad de los trabajadores del carbón y el acero.

#### 6. Igualdad de oportunidades para hombres y mujeres

Las acciones están diseñadas para perseguir dos objetivos principales:

*Integrar a las mujeres en el mercado de trabajo,* complementándose las acciones legales con una serie extensiva de acciones prácticas como la iniciativa NOW, la formación profesional para mujeres (IRIS), el programa ILE, conciliación de trabajo y responsabilidades familiares y la creación de un mejor ambiente de trabajo para las mujeres.

*Mejorar el estatus de las mujeres en la sociedad,* por medio de esfuerzos para aumentar la conciencia pública respecto a las cuestiones de la igualdad, mejorar la imagen de las mujeres en los medios de comunicación y promover la participación activa de las mujeres en los procesos de decisión.

#### 7. Seguridad Social y otras acciones sociales

##### *Seguridad Social*

— Unificar la legislación comunitaria en ámbitos distintos a los de trabajadores emigrantes.

— El papel de los programas de seguridad social en la movilidad de los trabajadores.

— Intercambio de información sobre protección social.

— Evaluación del impacto de las políticas comunitarias sobre las políticas y los sistemas nacionales de protección social.

*Marginación social y pobreza,* incluyendo el programa Poverty III. □

# Población y literatura económica: la Nueva Economía de la Familia

**Monserrat Díaz Fernández**

*Profesora Titular de Métodos Cuantitativos para la Economía.  
Universidad de Oviedo*

## 1. Introducción

Desde los tiempos de Malthus pocas personas han permanecido indiferentes ante el denominado *problema de la población*. La problemática que plantea el desarrollo de esta variable, tiene una importancia capital como elemento condicionante de la evolución económica a largo plazo, ante cuestiones relacionadas, entre otros aspectos, con la producción de alimentos, y como base de todas las teorías del salario, dado que la oferta de trabajo está condicionada por el marco demográfico. En este sentido, no sólo es relevante la consideración del tamaño poblacional, sino también su composición. No hace falta más que pensar, por ejemplo, en las consecuencias que se derivarán para la fuerza de trabajo de una tasa de natalidad decreciente para comprender la importancia de los movimientos demográficos.

Sin embargo, la *Economía de la Población* ha sido una materia tradicionalmente descuidada por los economistas, si bien en la actualidad todo parece indicar que la variable *población* haya salido de la sombra dispuesta a condicionar con su trayectoria la evolución de otras variables sociales y económicas.

Desde hace algún tiempo se habla, con relativa frecuencia, de modelos, pautas y comportamientos nuevos, al hacer referencia a las tendencias más recientes de la población; siendo sin duda, el fenómeno más destacado en la coyuntura demográfica actual, el crecimiento estacionario e incluso negativo de la población de la mayoría de los países desarrollados, debido al paulatino declive de la mortalidad, acompañado por una aún mayor reducción de las tasas de natalidad.

Todo ello presenta importantes implicaciones económicas que exigen la adopción de medidas políticas. En efecto, el crecimiento o reducción de la fuerza de trabajo, junto a las derivadas necesi-

dades de empleo, mientras el pleno empleo permanezca como uno de los principales objetivos de política económica; unido a las posibles repercusiones sobre la productividad como consecuencia de una gradual y amplia participación de los trabajadores de mayor edad. Además de la creciente necesidad de la población respecto del sector servicios, y las claras implicaciones para la planificación física. No sólo porque una composición variada de la población conducirá a una demanda de vivienda diferenciada, sino también porque una población envejecida significará una movilidad decreciente, haciéndose así más difícil equilibrar los movimientos desfavorables a nivel regional mediante el ofrecimiento de incentivos a cambiar de residencia. Son algunos ejemplos que ponen de manifiesto la dependencia e interrelación entre las variables económicas y demográficas.

Por todo ello, podemos afirmar que nos encontramos ante hechos, en cierta medida novedosos, que contribuyen decisivamente a modelar la imagen de nuestra sociedad y que, obviamente, suponen otros tantos elementos condicionantes de toda la actividad económica, cuando ya hemos iniciado la última década del siglo xx.

A grandes rasgos, la Economía de la Población presenta una doble vertiente que considera tanto los efectos de los factores económicos sobre los indicadores demográficos, como el análisis de las repercusiones económicas de las variables demográficas. Tras un largo paréntesis histórico, en la actualidad se tiende a considerar ambas vertientes de forma integrada puesto que se considera que la evolución demográfica no debe explicarse sin tener en cuenta los cambios económicos, que la preceden e inducen; ni los fenómenos económicos tienen plena justificación si se olvida el contexto demográfico que antecede, acompaña y provoca su desarrollo.

## 2. La población en el pensamiento económico

Desde una perspectiva económica, las denominadas *teorías de la población*, o construcciones teóricas que tratan de explicar la evolución en el tiempo y a lo largo del tiempo de una población, subrayan como aspectos relevantes en el progreso humano las consideraciones sociales, haciendo especial hincapié en el factor económico como determinante del cambio social. Reconociendo dentro de ciertos límites la existencia de factores culturales, desde esta perspectiva no se pretende reducir todas las diferencias de fertilidad en un momento determinado, a una necesidad económica inmediata. En este sentido, se considera la población como una variable dependiente del desarrollo económico, y por tanto se considera que no existe una ley general de la población válida para todos los tiempos y lugares.

Sin duda, T. R. Malthus, con su celeberrimo *Primer ensayo sobre el principio de la población*, marcó toda una época en la consideración de los problemas demográficos; si bien, los orígenes hay que situarlos en los escritos de Platón y Aristóteles, contrarios ya a un crecimiento indiscriminado de la población. Mientras que los antiguos economistas de la *escuela clásica* mantenían una actitud optimista con respecto al desarrollo de la población, considerándolo como un índice de prosperidad económica, el análisis malthusiano, a pesar de las rectificaciones sucesivas, unido a las teorías ricardistas de la renta y tasa decreciente del beneficio, conducía a un cierto pesimismo que acentuaba la contradicción entre el incremento potencialmente grande de la población, en contraste con el crecimiento potencialmente limitado de los medios de subsistencia. Sin embargo, fueron muchos los científicos sociales que asimilaron dogmáticamente las sombrías previsiones malthusianas de una sobrepoblación que sólo podría ser frenada por el hambre, la guerra, el vicio y la miseria. La realidad, en forma de incremento incesante de los rendimientos proporcionado por los avances tecnológicos, se oponía a la tesis de Malthus, pero a pesar de ello quedarían inscritas permanentemente en ciertos círculos económicos.

Posteriormente, el *pensamiento neoclásico*, que consideraba la tasa salarial como una función de la oferta y demanda de trabajo, aceptó la proposición malthusiana de limitar el tamaño de la población para mejorar el nivel de vida de los trabajadores.

En este sentido, la distinción de A. Marshall entre trabajo eficiente e ineficiente, junto al reconocimiento de que en ambos casos los ingresos

percibidos escasamente cubrirían los gastos de crianza, es importante para la teoría de la población. Sin embargo, ni los contemporáneos ni los sucesores de A. Marshall hicieron avances posteriores, y el análisis malthusiano se conservó como marco teórico, sin intentar desarrollar una interpretación económica de la dinámica de la población. Más bien se supuso tácitamente que la demanda de trabajo se había mantenido, pero que de una forma u otra se había roto el nexo causal entre la demanda y oferta de trabajo.

Ahora bien, si en el pasado el marco teórico de la teoría neoclásica impidió cualquier progreso en la explicación de la dinámica de la población, la evolución comparativamente reciente del pensamiento económico ortodoxo hace ahora posible un análisis económico del crecimiento de la población congruente con la teoría clásica y con las observaciones de A. Marshall.

Para la teoría de la población, la importancia de la revolución en la teoría neoclásica consiste en el reconocimiento de que el modelo de competencia que identificó el crecimiento del capital con una demanda incrementada de trabajo, no se corresponde a la realidad. La consideración formal del papel del monopolio como limitador de la producción y el empleo, y el análisis keynesiano de que no existe una tendencia inherente hacia la ocupación plena de todos los factores de producción, hace posible demarcar aproximadamente el período histórico cuando, en general, el análisis económico que procedía sobre el supuesto de un sistema de competencia se había hecho anticuado como una explicación de los fenómenos económicos contemporáneos.

En la actualidad, y a grandes rasgos, las tendencias se concentran básicamente en una postura intermedia entre la corriente *neomalthusiana* que subraya las consecuencias negativas del crecimiento de la población, defendiendo la necesidad de limitar tanto el crecimiento económico como el poblacional, con el fin de evitar un colapso en la economía mundial a medio plazo, debido a la escasez de recursos renovables y no renovables; y la *natalista*, que considera el aumento de la población como un factor positivo para el desarrollo.

En este sentido, algunos autores señalan a los keynesianos como precursores de la corriente natalista cuando en los años treinta afirmaron que el bajo crecimiento de la población era un factor explicativo de la insuficiente expansión de la demanda agregada y que esa baja natalidad contribuyó a la prolongación de la Gran Depresión. Quizá sea el profesor Hicks (1939) quien haya expresado esta idea de forma más clara y audaz indicando

«que la Revolución Industrial de los doscientos últimos años no ha sido otra cosa que un enorme "boom" inducido fundamentalmente por un crecimiento de la población sin precedentes».

Desde una perspectiva cualitativa el comportamiento demográfico de la mayoría de los países desarrollados ha cambiado sustancialmente. Así, la rápida entrada de las mujeres, especialmente las casadas en el mercado de trabajo, el notable descenso experimentado por las tasas de fecundidad, el reconocimiento del papel del «trabajo doméstico», tanto en la oferta de factores productivos como en la demanda de bienes y servicios, son algunos de los rasgos que definen las nuevas pautas demográficas en la mayoría de los países de nuestro entorno comunitario, modelizadas, parcialmente, por la denominada *Nueva Economía de la Familia* o *Economía Doméstica*.

### 3. La nueva economía de la familia

Desde el surgimiento, en los años sesenta, y posterior desarrollo de lo que ha venido a denominarse la Nueva Economía de la Familia se han sucedido los estudios acerca de los determinantes económicos del comportamiento familiar.

La *Nueva Economía de la Familia*, surgida básicamente de la escuela de Chicago, rectifica la noción tradicional de *familia* manejada por la teoría neoclásica y permite, de este modo, el desarrollo de un programa de investigación sobre las actividades económicas familiares, hecho que no era posible en el marco de la teoría tradicional.

En la actualidad, los economistas que centran su investigación en el estudio del mercado de trabajo consideran necesario introducir en ese análisis toda la información posible que permita conocer la figura de los individuos que lo integran (estado civil, número de hijos, asignación del «valor del tiempo» en la unidad familiar...), dado que dicha información permitirá explicar «mejor» su comportamiento. En efecto, el valor del tiempo de una mujer casada dependerá, entre otros factores, del número de personas que comparten la unidad familiar, lo que, sin duda, pone de manifiesto importantes relaciones entre aspectos «estrictamente» económicos en sentido tradicional, como oferta de trabajo y consumo, y demográficos, como nupcialidad y natalidad.

El origen de la Nueva Economía de la Familia se sitúa en los años sesenta como una prolongación del desarrollo de dos áreas de reflexión económica: la teoría del capital humano y la moderna teoría del consumo que supone una teoría de la asignación del tiempo.

A diferencia de la teoría tradicional, en la que los individuos maximizan una función de utilidad, cuyos argumentos son los bienes y servicios adquiridos en el mercado, sujeta a una restricción presupuestaria determinada por los precios y la renta personal; la nueva teoría presenta una estructura teórica que integra tres elementos básicos: una *función de utilidad familiar* cuyos argumentos no son bienes físicos, sino conjuntos de atributos producidos en el hogar, que se maximiza de acuerdo a una tecnología determinada, descrita por una *función de producción doméstica* y sometida a una *restricción temporal y presupuestaria*.

Uno de los elementos fundamentales en el modelo de la Nueva Economía de la Familia es el *factor tiempo*. El tiempo humano es considerado como un recurso escaso que debe distribuirse entre el trabajo asalariado, trabajo doméstico y ocio, de acuerdo a las preferencias del individuo para maximizar su función de utilidad. Por tanto, los factores que condicionarán las decisiones de consumo serán tanto la renta y el precio de los bienes, como el coste de oportunidad del tiempo. Mientras que las actividades que reclamarán la mayor parte del tiempo en el medio familiar serán el cuidado de los hijos, el trabajo asalariado y la producción doméstica de bienes.

El análisis en profundidad de estos aspectos requerirá del análisis económico de la fecundidad, la participación laboral femenina y la economía del matrimonio; siendo los dos primeros los que con diferencia se han desarrollado en los últimos años, y en particular en nuestro país.

Los distintos modelos elaborados presentan pocas diferencias entre sí, lo que permite realizar un análisis conjunto. En primer lugar, la característica general la constituye la incorporación, como argumento específico de la función de utilidad familiar, de la cantidad y calidad de los hijos, dado que las familias tomarán decisiones sobre la producción de servicios infantiles tanto en relación al número de hijos como a la calidad de los mismos. Así, en general, calidad y cantidad de hijos son considerados factores sustitutivos en la función de producción doméstica de servicios infantiles. El concepto «calidad de los hijos» —elemento esencial en todos los modelos elaborados por miembros de esta escuela— es un aspecto controvertido que ha sido objeto de una fuerte polémica. En algunos casos también se incluye el capital humano en la función de utilidad familiar, habida cuenta que la utilidad del cabeza de familia depende del grado de bienestar futuro de todos los miembros.

En cuanto a la oferta de trabajo de la mujer casada, los diferentes modelos de comportamiento

derivados de la Nueva Economía de la Familia analizan la posible sustitución entre los factores productivos en el proceso doméstico, que conduce al conocido resultado que establece que en condiciones de equilibrio, el cociente de las productividades marginales de los cónyuges, para una misma actividad doméstica se igualará al cociente de sus salarios. Esto es, si la unidad familiar maximiza la función de utilidad conjunta, los miembros con salarios de mercado más altos tendrán una productividad doméstica más elevada, lo que en ausencia de economías de escala y de rendimientos crecientes implicará una disminución del tiempo dedicado a actividades domésticas.

En general, las estimaciones empíricas ponen de manifiesto los resultados esperados. Así, las variables señaladas como más significativas para explicar la participación laboral femenina son la tasa salarial de cada uno de los cónyuges, el salario de la pareja, la renta no salarial, el número y edad de los hijos y el nivel de educación; mostrando una relación positiva entre el salario femenino y su oferta de trabajo, siendo el nivel educativo el principal determinante del mismo; y negativa ante la presencia de hijos en edad preescolar.

El estudio de los determinantes del tamaño familiar, y las decisiones según el análisis coste-beneficio que los padres adoptan respecto al número de hijos deseados, constituye el objetivo central del *análisis económico de la fecundidad*. Los modelos desarrollados, en este área, consideran que las actividades relacionadas con los hijos son intensivas en el consumo del factor tiempo de la mujer, lo cual pone de manifiesto la importancia decisiva que tomará el valor del tiempo de la madre en la toma de decisiones familiares.

#### 4. Consideraciones finales

Los distintos modelos derivados de la Nueva Economía de la Familia se caracterizan, en conjunto, por el carácter descriptivo de los comportamientos agregados, cuyas variaciones estocásticas pueden ser ignoradas, y que constituyen la base para la investigación de las regularidades empíricas. Si bien, las tendencias más recientes apuntan hacia el análisis de comportamientos individuales, como consecuencia del amplio volumen de información disponible de carácter microeconómico.

El uso del procedimiento analógico en la elaboración de los modelos constituye otro rasgo relevante de esta corriente del pensamiento económico.

En efecto, el origen de los distintos modelos de producción familiar se sitúa en la teoría clásica del Comercio Internacional. Y así, han sido ampliamente desarrollados los aspectos relacionados con el análisis económico de la fecundidad, que consideran la acción sobre los hijos de forma semejante a la adquisición de bienes duraderos. Mientras que los modelos que hacen referencia al estado marital están todavía, comparativamente, poco desarrollados. Sin embargo, tanto los demógrafos como los economistas opinan que el matrimonio, e incluso la disolución del mismo, puede ser abordado fácilmente desde una perspectiva teórica, dado que presentan elementos relevantes para su elaboración, esto es, incertidumbre, frecuencia de oportunidades, pautas para la determinación de niveles de utilidad de ser soltero, etc., siendo todavía escasos los estudios que se han realizado en este terreno que constituye un área de investigación en pleno desarrollo. □

#### BIBLIOGRAFIA

- Carrasco, C.: «Los análisis microeconómicos de la fecundidad y participación laboral de la mujer: un comentario». *Cuadernos de Economía*, Vol. 19, n.º 47, Septiembre-Diciembre 1988; 391-404.
- Chuen Lee, K. D., y Lee Gan, C.: «An Economic Analysis of Fertility, Market Participation and Marriage Behavior in recent Japan». *Applied Economics*, Vol. 21, January 1989; 59-68.
- Hicks, J.: *Value and Capital*. Oxford, Clarendon, 1939.
- Miguel Castaño, C., y Agüero Menéndez, I.: «Perspectivas demográficas y oferta de fuerza de trabajo». *Economistas*, n.º 24, 1987, 13-20.
- Pampillón, R.: «Población mundial y subsistencia 1950-85». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 149, Julio-Septiembre 1989, 137-53.
- Van Haselen, H.: «La Demografía de las regiones europeas». *Papeles de Economía*, n.º 34, 1988, 174-208.



CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS  
DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA

CUENTA ECONOMISTAS CASH MANAGEMENT

## ESTA ES LA TUYA.

Una cuenta exclusiva para economistas.

Combina todos los servicios de una cuenta corriente con las ventajas fiscales de un Fondo de Dinero (no hay retenciones ni incremento de patrimonio por los "intereses") y la rentabilidad de los activos monetarios.

Asimismo:

- No paga comisiones por apunte o movimiento, ni por mantenimiento, ni por entrega de talonario o tarjeta de crédito.

Ni siquiera por domiciliar sus recibos.

- Con rentabilidad desde la primera peseta.

Y también tendrás acceso a la gestión integral de tu patrimonio mediante Fondos de Inversión en Activos Monetarios, Renta Fija, Renta Variable y Divisas.

Si deseas más información, puedes solicitarla en tu Colegio o llamando directamente a las oficinas de Fibanc en Madrid (431.24.24), Barcelona (402.91.11) y Zaragoza (222.327).



# España: el déficit público. Causas y efectos

José Pérez Blanco

*Catedrático de Teoría Económica.*

*Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Sevilla*

**T**ratamos de esbozar en este artículo la historia reciente del déficit de las Administraciones Públicas en España, entre 1970-1991. Se trata de mostrar el desenvolvimiento del déficit público, en unas veintena de años, durante cuyo transcurso ha continuado la endémica trayectoria de esta magnitud en nuestro país. Además, como ensayo modesto, se pretende encontrar si existen correlaciones entre el fenómeno del déficit presupuestario y las variables-causa del mismo, por una parte, y de los efectos probables, sobre determinadas variables, que dicho déficit pueda causar.

Conocidos profesionales brindaron al interesado y al experto en temas económicos una extensa y bien documentada visión de la Deuda Pública y del déficit del Presupuesto de las AAPP, así como de los métodos de su financiación más frecuente (1). Las series estadísticas se prolongaban hasta 1986, y en la introducción al tema de la «Nueva Era de la Deuda Pública» se ponía el acento en la enorme gravedad del problema de la Deuda por aquellas fechas.

En 1990, el total de la Deuda ascendía a 23 billones de pesetas, lo que suponía una derrama a cada español de cerca de 550.000 pesetas por débitos. La mayor parte de dicha deuda era consecuencia de los crecientes déficit que sufría el presupuesto público y que se aceleraron a partir del año 1980 (2) para mostrar un notable decrecimiento —respiro temporal— en los años 1987-1989.

La mayor parte del déficit procede del pago de intereses por las necesidades acumuladas de financiación. En 1986 los intereses equivalían al 77 % de la recaudación por el IRPF en dicho ejercicio y era 2,4 veces superior a lo ingresado por el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades. No cabe la menor duda de que esas cifras resultan alarmantes. Además, del porcentaje total del déficit sobre el Producto Interior Bruto, se calcula que tres cuartas partes lo causa los pagos de intereses

y sólo una cuarta parte lo motiva el déficit no financiero. Estas magnitudes han ido empeorando posteriormente al mantenerse el déficit público, muy elevado en los años 1990-1991, en torno ya al billón de pesetas constantes de 1980, equivalente a 2,4 billones de pesetas corrientes del año 1991.

Concretamente, evaluando el déficit público para 1991 en un 4,58 %, ello significaría que aproximadamente el 4 % proviene de las obligaciones financieras a cargo del Presupuesto, y tan sólo un 0,58 % proviene de operaciones no financieras o reales del Presupuesto año corriente.

Se comprenderá fácilmente las dificultades que tiene el Gobierno para luchar contra el déficit, ya que uno de sus principales componentes sólo sería reductible por la vía de la amortización de la deuda contraída.

Se pone de manifiesto, una vez más, el hecho cierto y contrastable de que todo endeudamiento del sector público lo pagan las generaciones futuras mediante incrementos de impuestos o sufriendo las consecuencias de la inflación. La Deuda acumulada en España no lo ha sido en un solo año, pero ciertamente era el 7,1 % del PIB en 1980. En 1991 representaba ya más del 43 %.

Como se señalaba en la Introducción Editorial al número 33 de *Papeles de Economía Española*, el fenómeno del crecimiento del déficit público y su correlativo de las emisiones de deuda pública, aun con diferentes formas de financiación, es un fenómeno generalizado en todos los países occidentales, pero mucho más virulento en el caso español. En España, todas las Administraciones Públicas viven bajo el signo del déficit presupuestario: el Estado Central, las Autonomías y las Corporaciones Locales, que han engrosado su endeudamiento desmesuradamente, la Seguridad Social y cuantos organismos tienen facultades para gastar y posteriormente procurar ingresar lo suficiente para cubrir los dispendios.

Entre las causas que motivan el déficit, se suelen distinguir las causas estructurales de las meramente coyunturales. Entre las primeras —causas endémicas— se citan la rigidez a la baja del gasto público, la dispersión demográfica, la «nueva era» de las exigencias de servicios públicos mejores, el envejecimiento de la población, el afán político de gastar como sinónimo de éxito electoral futuro.

Las coyunturales, cada vez más permanentes, residen en las escasas tasas de desarrollo de los últimos quince años y los elevados tipos de interés que soportan las economías occidentales, en parte debido a la misma incidencia de la financiación mediante empréstitos a la que acuden las AAPP para cubrir sus déficit corrientes crecientes.

El tema del déficit y su correlativo de los medios de financiarlo es un asunto de interés creciente. Generalmente la deuda emitida se coloca mediante la recurrencia al Banco de España y a las instituciones privadas de crédito, ya que la suscripción directa por el público no ha alcanzado cierta importancia hasta fechas muy recientes. Por otro lado, el crecimiento del déficit público presta un indudable interés y urgencia al tema de sus causas y efectos.

Así, desde 1986 a 1991, última fecha de la que disponemos de datos provisionales, el déficit ha sido contenido en términos relativos (del 6,12 al 4,58 % del PIB, aproximadamente), ha crecido —no obstante— en cifras absolutas, hasta situarse en 2,383 billones de pesetas aproximadamente (en pesetas corrientes de 1991).

En los apartados que sigue, intentamos dar una visión general de la evolución del déficit y su relación con la tasa de desempleo en España, las transferencias sociales y los gastos totales del sector público. Se trata de encontrar alguna relación entre dichas variables, posibles causas, entre otras, de la cifra del déficit.

Posteriormente se analizan las variables que pueden resultar como efectos del déficit: el nivel de inflación de nuestra economía y la necesidad de aportación exterior a la formación interior de capital, examinando la relación real entre dichas magnitudes que, como es conocido, es bastante estrecha desde una perspectiva teórica.

Finalmente se presenta un cuadro macroeconómico, poniendo en relación el ahorro de la economía española, el déficit público, la formación interior bruta de capital fijo y los saldos de las balanzas corriente y de capital.

El examen y discusión de los datos contenidos en los diferentes cuadros posibilita unas conclusiones parciales acerca de este enfoque —limitado sin duda— entre la variable principal en estudio: el déficit y las variables —causas y efectos— con él re-

lacionadas. No se trata de agotar estas relaciones causales, en absoluto, sino ensayar algunas de las que son más comúnmente observables.

### 1. La tasa de paro y el déficit público

En el cuadro 1 se exponen las cifras relativas a la tasa de paro (ordenadas en forma creciente) y los porcentajes que —en cada año— representa el déficit público sobre el PIB correspondiente. Completan el cuadro algunos datos accesorios, sobre tasa de variación del déficit sobre el año anterior y el valor de dicho déficit, homogeneizado a pesetas constantes de 1980.

Como se observa en el gráfico 1, la relación entre la tasa de desempleo y el déficit es bastante evidente. A medida que crece el paro, aumenta el déficit, circunstancia que sería más perceptible utilizando una variable «dummy», como sería la tasa de crecimiento del PIB. No obstante, el ejercicio, aunque interesante, no es imprescindible a nuestro juicio.

Una correlación mediante el método de los mínimos cuadrados arroja un ajuste muy aceptable. El coeficiente de determinación se sitúa en 86,735 %. La ecuación de la recta de regresión vendría dada por:

$$y = -0,950923 + 0,315276 \times$$

donde  $y$  = % del déficit público respecto al PIB.  
 $x$  = tasa de paro (en porcentaje s/total población activa)

El error estándar de la estimación es de 0,9133 apreciablemente bajo. El error estándar del coeficiente de  $x$  es sólo 0,027569 y el de la constante 0,365661. El coeficiente Durbin Watson se muestra a un nivel razonable: 1,196.

Si dicha correlación se toma, prescindiendo de la constante, la recta de regresión responde a la expresión:

$$y = 0,254592 \times$$

con un  $R^2 = 0,9183$ . El error estándar de la variable independiente es 0,016574 y el DW = 0,91468.

Esta última expresión parece indicar que «por término medio, para el período de tiempo considerado, por cada punto en que aumenta el paro, el déficit público crece en 0,254 puntos respecto al PIB».

Es evidente, en ambos casos, la correlación existente entre paro y déficit público.

**CUADRO 1**  
**RELACION ENTRE TASAS DE PARO Y DEFICIT PUBLICO**  
 (En orden creciente de la tasa de paro)

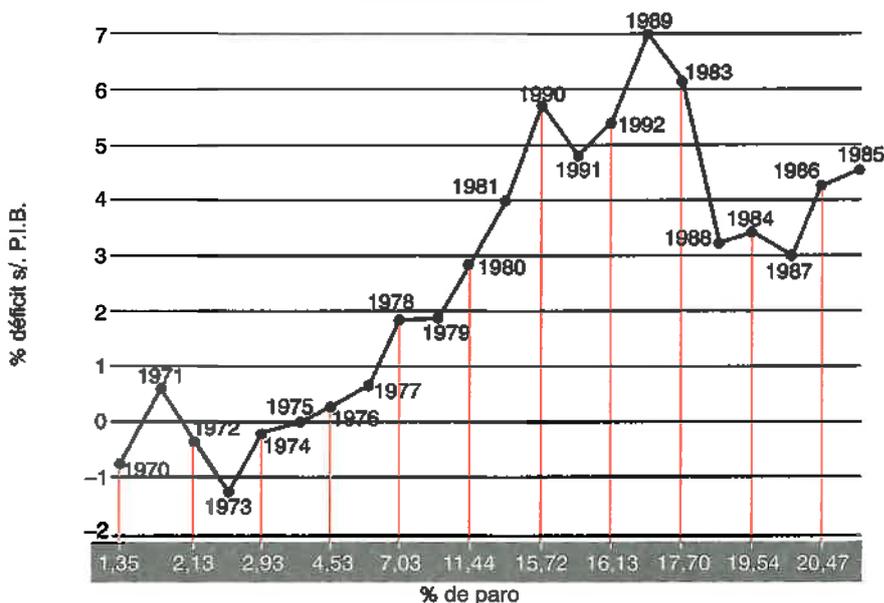
Años	Tasa paro	Déficit público (2)	Tasa (%) variación s/año anterior	% déficit público s/PIB (1)
1970	1,35	72.066	—	0,70
1971	1,79	-62.743	-187,06	-0,59
1972	2,13	31.855	-150,77	0,27
1973	2,50	148.032	364,70	1,18
1974	2,93	25.559	-82,73	0,19
1975	3,74	6.096	-76,15	0,05
1976	4,53	-43.970	-821,27	-0,32
1977	5,25	-90.443	105,69	-0,64
1978	7,03	-262.798	190,57	-1,83
1979	8,67	-264.317	0,58	-1,84
1980	11,44	-409.701	55,00	-2,82
1981	14,15	-579.894	41,54	-3,99
1982	16,13	-839.008	44,68	-5,70
1983	17,70	-725.820	-13,49	-4,83
1984	19,54	-829.268	14,25	-5,41
1985	20,75	-1.099.402	32,57	-6,94
1986	20,47	-996.344	-9,37	-6,12
1987	19,82	-553.868	-44,41	-3,23
1988	18,79	-611.488	10,40	-3,37
1989	16,73	-552.057	55,82	-2,90
1990	15,72	-832.457	91,34	-4,22
1991	15,82	-924.554	135,64	-4,58

(1) PIB, tomado al coste de los factores.

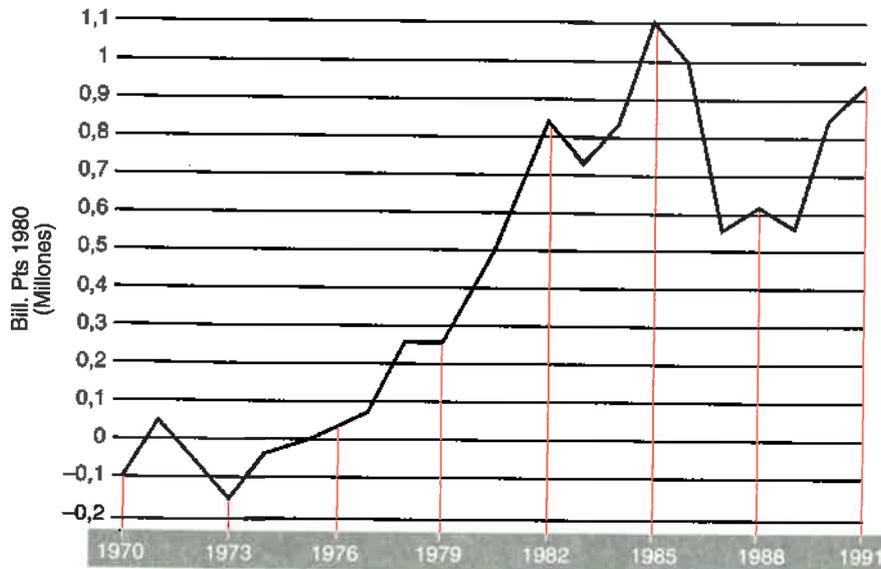
(2) En millones de pesetas de 1980.

Fuente: Informe Económico 1991. BBV y elaboración propia.

**GRAFICO 1**  
**PARO Y DEFICIT PUBLICO**  
 (En orden creciente tasa paro)



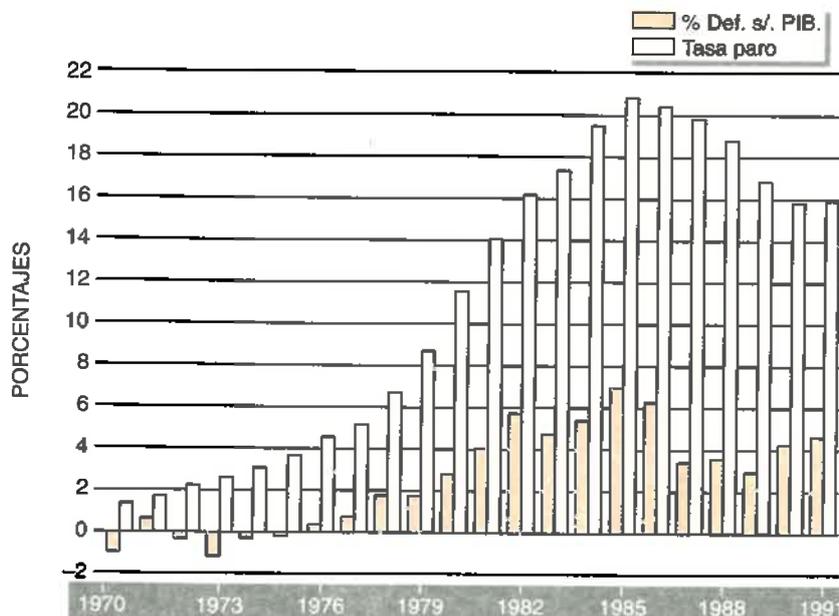
**GRAFICO 2**  
**EVOLUCION DEL DEFICIT PUBLICO**  
 (Billones pesetas de 1980)



El gráfico 2 muestra la evolución del Déficit (en pesetas de 1980 y en valor absoluto). Interesa hacer observar cómo a partir del año 1980 adquiere verdadera importancia cuantitativa, al-

canzando su volumen máximo en el año 1985 y decreciendo posteriormente, hasta remontarse a dicho nivel en el último año considerado (1991).

**GRAFICO 3**  
**DEFICIT PUBLICO Y PARO**  
 (% s/PIB) 1970-91



El gráfico 3 es muy expresivo. Se distinguen perfectamente cómo en los años en que se incrementa el paro también lo hace el déficit público.

## 2. Transferencias sociales, gasto público y déficit

Se referencian en el cuadro 2 las cifras correspondientes. Las prestaciones sociales, entre las que ocupan lugar preferente las del desempleo, se duplicaron entre 1979 y 1991 (aunque se expresan en pesetas de valor constante de 1980) y han mostrado una marcha continuamente alcista en todo el período de veinte años. Su relación con el déficit es también significativo, como cabía esperar.

La ecuación de la recta de regresión viene dada por:

$$y = - 0,765660 + 0,8119786 x$$

y = déficit público (en porcentaje sobre el PIB).

x = transferencias sociales (en % sobre la Renta Familiar Bruta).

La estimación es ahora menos significativa, siendo R<sup>2</sup> igual a 0,7509. El error estándar de la estimación es de 1,221521, poco importante.

Al tomar la misma regresión, prescindiendo de la constante, la ecuación de regresión es:

$$y = 0,231561 x$$

R<sup>2</sup> = 0,07024, con un DW muy bajo: 0,292. El error estándar es muy reducido: 0,03288.

Por tanto, parece que existe una apreciable correlación entre las prestaciones sociales, como causa del déficit. Como es sabido, tales prestaciones crecen en épocas de crisis económicas, en cuyos momentos crecen menos los ingresos corrientes del Estado. En términos medios, «cada punto sobre el PIB en que crecen las prestaciones sociales, el déficit público aumenta en 0,23 puntos».

En cuanto a la otra relación, la posiblemente existente entre gasto público total (corriente y de inversión), en % sobre el PIB y el déficit, así mensurado, su evolución puede analizarse en el cua-

**CUADRO 2**  
**DEFICIT PUBLICO Y VARIABLES-CAUSA POSIBLES**

Años	Déficit público s/PIB (1)	Tasa paro	% prestaciones sociales (1)	% gasto público (1)
1970	0,70	1,35	7,82	23,98
1971	-0,59	1,79	8,83	25,87
1972	0,27	2,13	8,80	25,07
1973	1,18	2,50	9,00	25,04
1974	0,19	2,93	9,06	25,44
1975	0,05	3,74	9,86	27,37
1976	-0,32	4,53	10,49	28,49
1977	-0,64	5,25	10,78	29,77
1978	-1,83	7,03	12,52	31,94
1979	-1,84	8,67	13,84	33,81
1980	-2,82	11,44	13,27	34,73
1981	-3,99	14,15	14,42	36,56
1982	-5,70	16,13	14,23	38,23
1983	-4,83	17,70	14,64	39,30
1984	-5,41	19,54	14,04	39,99
1985	-6,94	20,75	14,33	42,60
1986	-6,12	20,47	14,30	43,18
1987	-3,23	19,82	14,26	42,29
1988	-3,37	18,79	14,36	42,55
1989	-2,90	16,73	14,48	44,22
1990	-4,22	15,72	15,19	45,27
1991	-4,58	15,82	16,41	47,56

Nota: Las variables se han tomado en pesetas de 1980.

(1) PIB, tomado al coste de los factores.

Fuente: Informe Económico 1991, BBV.

dro 2, y en el gráfico 4 (en el que también se representa la trayectoria temporal de las transferencias sociales). En dicho cuadro 2 se verá cómo el aumento del Gasto Público sobre el PIB ha ido creciendo constantemente hasta alcanzar más del 47,50 % en el año 1991. En pesetas constantes, este por ciento significa el doble del que existía en el año 1970, aproximadamente.

La correlación existente entre gasto público y déficit es similar a la que existía entre éste y las prestaciones sociales. El coeficiente  $R^2$  es 0,7465. El error estándar de la variable independiente es 0,034553 y el de la constante 1,242536. El coeficiente DW es igual a 0,593 tan sólo. La expresión de la ecuación de regresión viene dada por:

$$y = - 7,038822 + 0,273908 x$$

y = déficit público (en porcentaje sobre el PIB).  
x = gasto público total (en % s/PIB).

Prescindiendo de la constante, el modelo toma la forma:

$$y = 0,082597 x$$

En esta ocasión,  $R^2$  se fija en 0,7105. DW = 0,286 con muy bajos valores estándar. Por

cada punto en que crece el gasto público total, el déficit aumentó en un 8 %, en el período 1970-1991, como término medio.

Aplicando la técnica de la regresión lineal múltiple a las variables independientes: transferencias sociales y gasto público, se obtiene el modelo:

$$y = - 7,605048 + 0,132545 x + 0,442886 z$$

donde y = % déficit s/ el PIB.  
x = % transf. sociales s/ el PIB.  
z = % gasto público s/ el PIB.

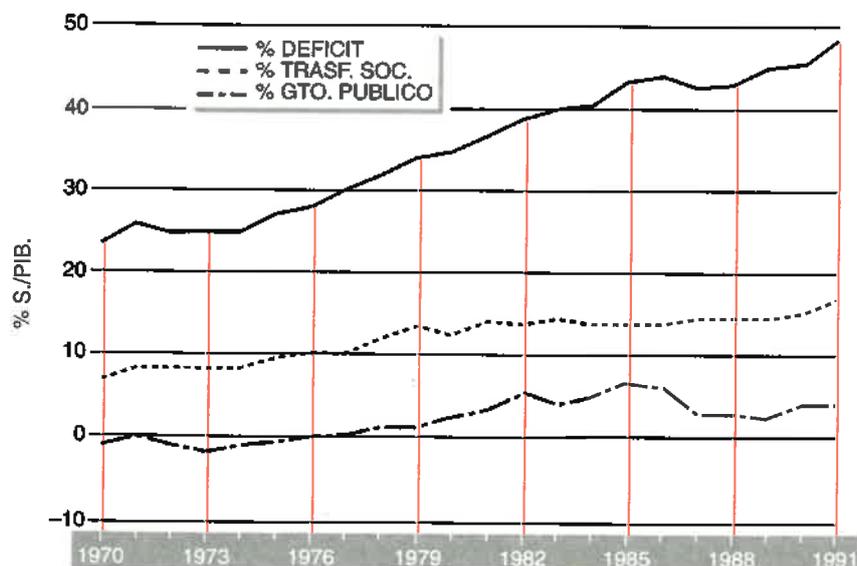
con valor de  $R^2$  igual a 0,7559 y bajos niveles de errores estándares. Al prescindir de la constante, el modelo se hace mucho menos significativo.

Como era de esperar, existe una fuerte correlación entre las variables-causas examinadas y el déficit público, sin que este examen pretenda ser exhaustivo (p. ej., se ha obviado el impacto del aumento de los tipos de interés sobre el déficit, etc.).

### 3. Déficit público y posibles efectos

En el cuadro 3 se expresan cifras de déficit y de dos de los efectos —en principio— posibles del mismo. Su incidencia sobre el alza de los precios

**GRAFICO 4**  
**DEFICIT PUBLICO: CAUSAS POSIBLES**  
% s/PIB: (déficit, transferencias sociales, gasto público)



**CUADRO 3**  
**DEFICIT PUBLICO Y VARIABLES-EFECTO POSIBLES**

Años	% Déficit público s/PIB (1)	Tasa inflación (1)	% aport. extr. a FIBC s/PIB	Aport. extr. a FIBC %
1970	0,70	5,7	-0,20	-0,71
1971	-0,59	8,3	-2,35	-8,91
1972	0,27	8,4	-1,56	-5,74
1973	1,18	11,3	-0,89	-3,10
1974	0,19	15,9	3,72	11,59
1975	0,05	16,7	3,13	10,32
1976	-0,32	17,8	4,11	14,53
1977	-0,64	24,5	1,81	6,98
1978	-1,83	19,7	-1,07	-4,45
1979	-1,84	15,6	-0,50	-2,11
1980	-2,82	15,6	2,51	10,27
1981	-3,99	14,6	2,75	12,59
1982	-5,70	14,4	2,52	11,72
1983	-4,83	12,1	1,53	7,56
1984	-5,41	11,3	-1,42	-7,53
1985	-6,94	8,8	-1,41	-7,33
1986	-6,12	8,8	-1,66	-8,10
1987	-3,23	5,2	-0,09	-0,42
1988	-3,37	4,8	1,12	4,54
1989	-2,90	6,8	3,35	12,79
1990	-4,22	6,7	3,85	14,35
1991	-4,58	5,9	3,70	13,95

Nota: Se toma como aportación extraordinaria el Saldo de la Balanza Corriente.

(1) Sobre el año precedente (Incremento de precios al consumo).

Fuente: Informe Económico 1991, BBV y elaboración propia.

y sobre la aportación exterior a la formación bruta interior de capital.

Podría pensarse que ambas relaciones y sobre todo la primera fueran bastante significativas.

El tratamiento estadístico realizado muestra resultados decepcionantes. En el caso déficit-inflación, sólo se ha encontrado un valor de  $R^2 = 0,075947$ , muy bajo. El error estándar se aproxima a 0,4699, muy elevado respecto a los valores medios de la variable independiente. El ajuste es muy deficiente, por tanto. Otros factores, salvo posible error en las estimaciones, influyen, posiblemente, más poderosamente en la inflación que el del déficit público, sin que quepa descartar una débil correspondencia entre ellos.

Para la relación déficit y aportación exterior a la FIBC es aún más bajo el coeficiente de determinación, prácticamente insignificante, 0,000034 y el modelo:  $y = 3,816933 - 0,02073 x$ .

Gráficamente (ver gráfico 5), se observa la escasa relación entre los fenómenos mencionados, mostrando, no obstante, una trayectoria divergente y simétrica el déficit con la financiación exterior.

Parece evidente que los fenómenos expresados se explican débilmente por el déficit presupuestario existente.

#### 4. La FIBC, el ahorro, el déficit y la Balanza de Pagos

Los cuadros 4 y 5 expresan numéricamente la conocida igualdad macroeconómica:

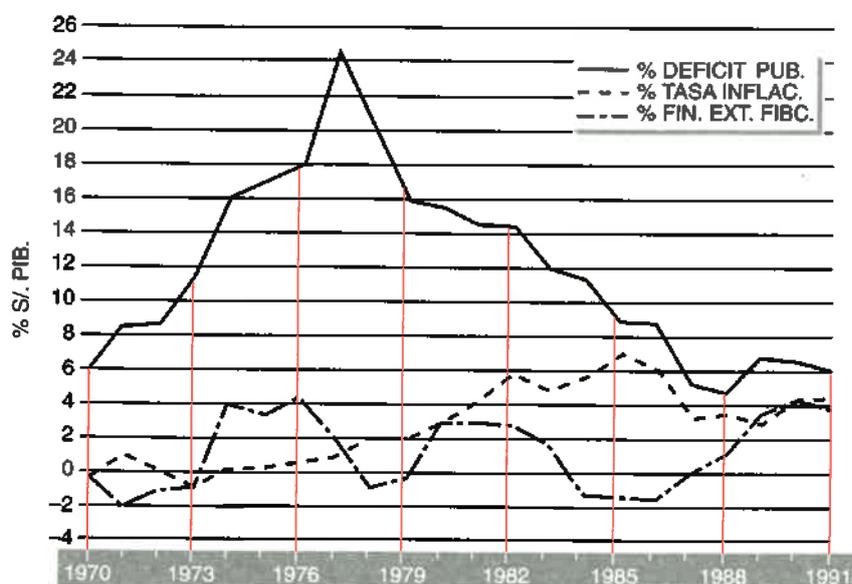
$$S - I = (T - G - TR) + XN$$

que indica que la diferencia entre el ahorro nacional neto y la FIBC se financia con los saldos de la balanza corriente considerada en el segundo miembro.

Se adicionan las transferencias netas del capital desde el exterior (en pesetas de 1980), financiación creciente a partir del año 1986.

El número 5 lo hace en porcentajes sobre el PIB. Debe observarse cómo el déficit público, al competir con la inversión en la búsqueda de financiación, tiende a provocar el empeoramiento de la Balanza corriente.

**GRAFICO 5**  
**EVOLUCION DEFICIT, INFLACION Y APORTACION EXTERIOR A LA FIBC**



**CUADRO 4**  
**DATOS RELATIVOS AL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y DE BALANZA**  
(En millones de pesetas de 1980)

Años	Déficit PPTP Estado (1)	Ahorro familias y empresas (2)	FIBC (3)	Cap. (+) Necs. (-) Financiación (3-2-1)	Saldo Balanza corriente	Transf. ext. netas capital (5)	Saldo balanza pagos
1970	72.066	2.874.390	2.925.560	20.896	20.896	195	21.091
1971	-62.743	3.114.138	2.801.877	249.517	249.517	0	249.517
1972	31.855	3.328.279	3.177.739	182.396	182.396	-1.078	181.318
1973	148.032	3.579.394	3.615.397	112.029	112.029	-578	111.451
1974	25.559	3.722.142	4.239.068	-491.367	-491.367	-1.126	-492.493
1975	6.096	3.609.925	4.031.948	-415.927	-415.927	-1.610	-417.538
1976	-43.970	3.365.801	3.886.733	-564.902	-564.902	-2.400	-567.303
1977	-90.443	3.508.834	3.675.056	-256.666	-256.666	-1.965	-258.621
1978	-262.798	3.862.854	3.446.524	153.532	153.532	-1.579	151.953
1979	-264.317	3.735.926	3.399.884	71.725	71.725	-843	70.882
1980	-409.701	3.593.463	3.548.093	-364.331	-364.331	-1.172	-365.503
1981	-579.894	3.354.963	3.174.734	-399.664	-399.664	-1.428	-401.092
1982	-839.008	3.638.019	3.170.592	-371.581	-371.581	-2.020	-373.601
1983	-725.820	3.536.831	3.040.917	-229.907	-229.907	-1.498	-231.405
1984	-829.268	3.926.814	2.880.683	216.863	216.863	-3.243	213.620
1985	-1.099.402	4.368.738	3.046.122	223.215	223.215	-2.983	220.232
1986	-996.344	4.600.904	3.334.423	270.137	270.137	18.313	288.450
1987	-553.868	4.385.103	3.815.362	15.873	15.873	23.554	39.427
1988	-611.488	4.877.695	4.469.041	-202.834	-202.834	33.454	-169.380
1989	-552.057	4.895.963	4.981.190	-637.285	-637.285	58.801	-578.484
1990	-832.457	5.374.035	5.302.207	-760.628	-760.628	60.367	-700.261
1991	-924.554	5.534.407	5.356.982	-747.130	-747.130	127.424	-619.705

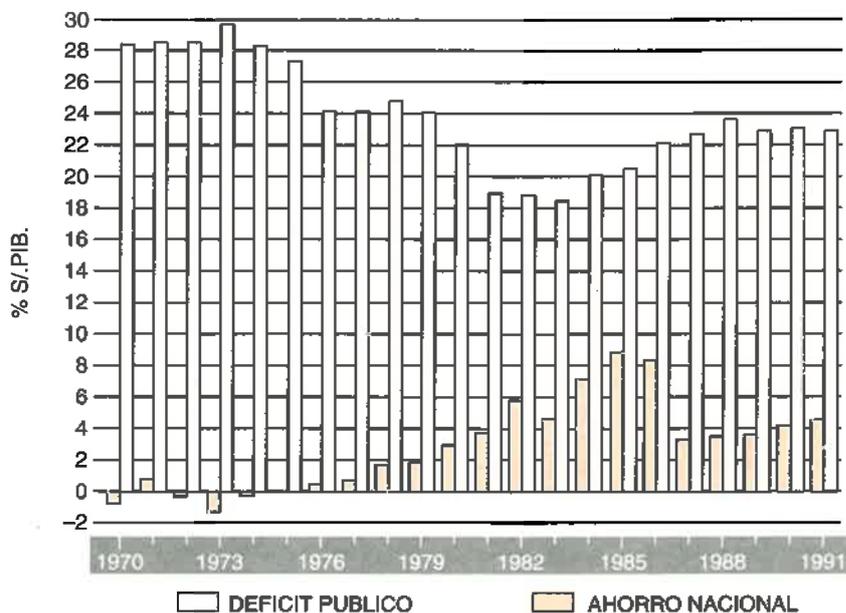
Fuente: Informe Económico 1991, BBV.

**CUADRO 5**  
**DATOS RELATIVOS AL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y DE BALANZA**  
(En porcentaje sobre el PIB en pesetas de 1980)

Años	Déficit PPTP Estado (1)	Ahorro nacional (2)	FIBC (3)	Saldo Balanza corriente (4)	Perecuación (4 + 3 - 2)*	Saldo Balanza capitales (5)	Saldo Balanza de pagos (4 + 5)
1970	0,70	28,57	28,37	0,20	0,00	0,00	0,20
1971	-0,59	28,75	26,39	2,35	0,00	0,00	2,35
1972	0,27	28,77	27,20	1,56	0,00	-0,01	1,55
1973	1,18	29,69	28,80	0,89	0,00	0,00	0,89
1974	0,19	28,35	32,07	-3,72	0,00	-0,01	-3,73
1975	0,05	27,20	30,33	-3,13	0,00	-0,01	-3,14
1976	-0,32	24,16	28,26	-4,11	0,00	-0,02	-4,13
1977	-0,64	24,14	25,96	-1,81	0,00	-0,01	-1,83
1978	-1,83	25,06	23,99	1,07	0,00	-0,01	1,06
1979	-1,84	24,23	23,73	0,50	0,00	-0,01	0,49
1980	-2,82	21,93	24,44	-2,51	0,00	-0,01	-2,52
1981	-3,99	19,10	21,85	-2,75	0,00	-0,01	-2,76
1982	-5,70	19,01	21,53	-2,52	0,00	-0,01	-2,54
1983	-4,83	18,71	20,24	-1,53	0,00	-0,01	-1,54
1984	-5,41	20,22	18,80	1,42	0,00	-0,02	1,39
1985	-6,94	20,64	19,23	1,41	0,00	-0,02	1,39
1986	-6,12	22,13	20,47	1,66	0,00	0,11	1,77
1987	-3,23	22,31	22,22	0,09	0,00	0,14	0,23
1988	-3,37	23,50	24,62	-1,12	0,00	0,18	-0,93
1989	-2,90	22,86	26,21	-3,35	0,00	0,31	-3,04
1990	-4,22	23,02	26,87	-3,85	0,00	0,31	-3,55
1991	-4,58	22,84	26,54	-3,70	0,00	0,63	-3,07

\* Suma algebraica nula por aproximación.  
Fuente: Informe Económico 1991, BBV.

**GRAFICO 6**  
**RELACION DEFICIT PUBLICO-AHORRO**  
(En % s/PIB)



Ha sido normal en la última década la recurrencia del Estado a la cobertura de sus emisiones de Deuda por parte de la Banca privada (cerca del 40 %), un 8,5 % aproximado por el sector privado y el resto mediante la cobertura por el Banco de España.

## 5. Resumen

En este trabajo hemos pretendido llamar la atención sobre el volumen considerable que significa el déficit presupuestario en España. Dicho déficit viene siendo financiado sistemáticamente, desde hace más de veinticinco años, con empréstitos públicos, vía recurrencia al banco emisor y a las entidades privadas de crédito, ya que la deuda exterior apenas representa en nuestro país un 5 % de la total.

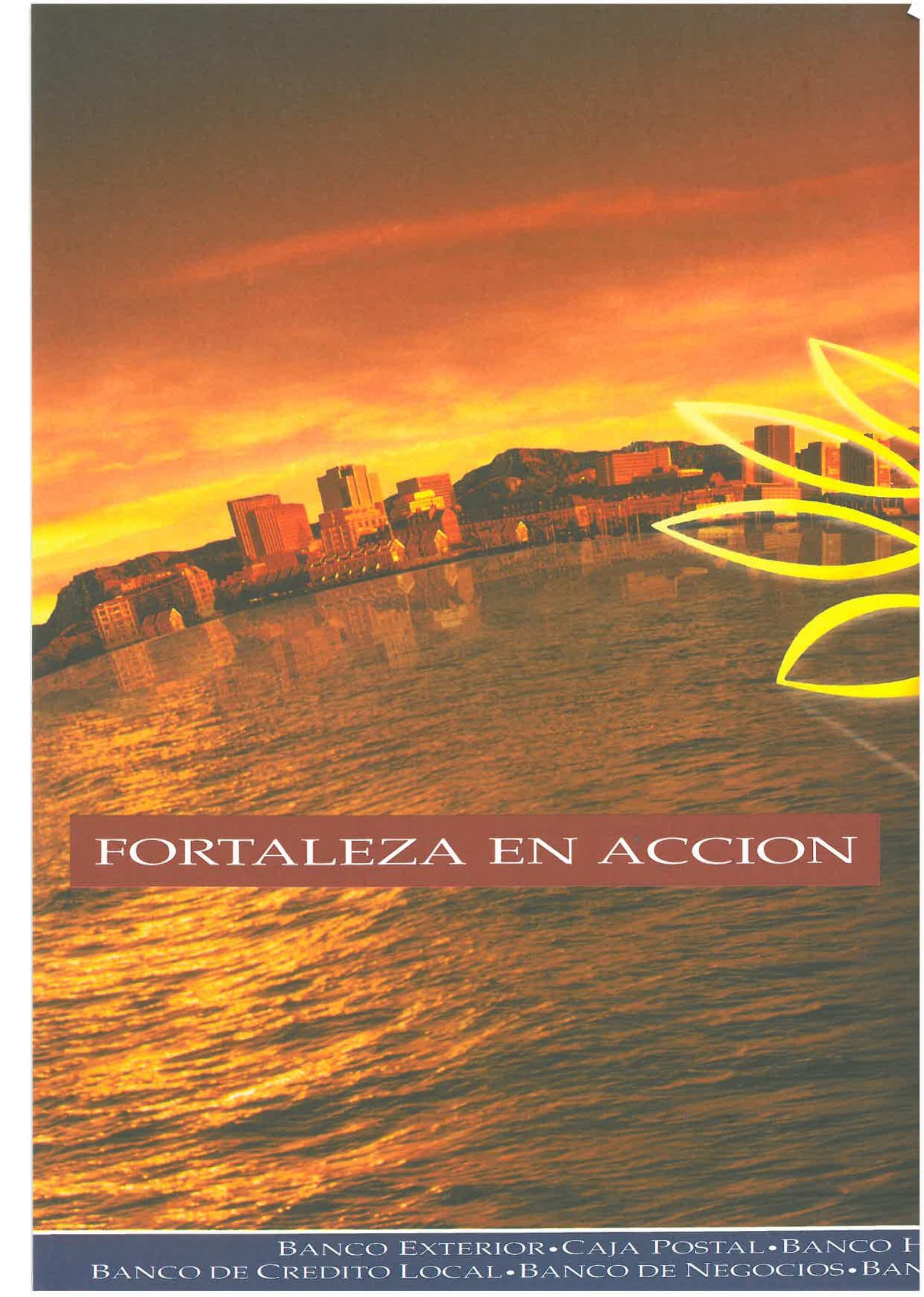
Es fácil percatarse de la gravedad del tema, si se tiene en cuenta que la carga anual por intereses ha venido a situarse en 1991 en cerca del 81,5 % de lo recaudado en ese año por IRPF, autogenerando más déficit aún, debido a los altos tipos de interés existentes y a la baja tasa de crecimiento de la economía española. Resultará muy difícil minorar el déficit en el futuro, manteniendo un alto porcentaje de gastos financieros en el Presupuesto, a no ser que se acuda al expediente de reconvertir la Deuda, cosa impensable mientras los tipos de interés se mantengan tan elevados.

Hemos tratado de encontrar correlaciones entre el déficit y ciertas variables que pueden actuar como causas impulsoras. En efecto, existe correlación cierta y alta entre el déficit, el desempleo, las prestaciones sociales y la cuantía del gasto público total.

En cambio, dichas correlaciones se muestran muy débiles si se trata de explicar la inflación como fruto del déficit. La financiación exterior resulta imprescindible para cubrir tanto los dos grandes déficits de nuestra economía: el de la Balanza corriente y el del Presupuesto Público. □

## NOTAS

- (1) En el número 33 de *Papeles de Economía Española* (1988) se pueden encontrar cerca de treinta artículos, debido a los más prestigiosos tratadistas y profesores.
- (2) Ver Introducción Editorial del citado número de *Papeles de Economía Española*.

An aerial photograph of a city built on a hillside overlooking a body of water. The scene is captured during a vibrant sunset, with the sky transitioning from deep orange to a darker, hazy blue. The city's buildings and structures are silhouetted against the bright horizon, and their forms are reflected in the shimmering water below. On the right side of the image, there is a stylized graphic consisting of several overlapping, glowing yellow-green leaf-like shapes that appear to be floating or rising from the water.

# FORTALEZA EN ACCION

BANCO EXTERIOR • CAJA POSTAL • BANCO I  
BANCO DE CREDITO LOCAL • BANCO DE NEGOCIOS • BAN

# La solidez de un gran Grupo Bancario.

ARGENTARIA ya se ha ganado la confianza de seis millones de personas a través de un total de 57 Entidades Financieras, especialistas y líderes en los principales sectores de la economía.

Esto es lo que hace fuerte a ARGENTARIA.

Un gran Grupo Bancario nacido sólido y solvente, que tiene la capacidad de combinar la experiencia de decenas de años, con una gestión moderna y eficaz.



## ARGENTARIA

*Corporación Bancaria de España*

**FORTALEZA EN ACCION**

POTECARIO • BANCO DE CREDITO AGRICOLA  
O DIRECTO • BANCO DE ALICANTE • BANCO SIMEON • BGF

## Las inversiones extranjeras en Rusia

Olga V. Gridchina

*Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, Universidad de La Habana*

La política actual de la atracción de las inversiones extranjeras (IE) constituye una parte integrante de la estrategia de liberalización económica en Rusia. El capital foráneo se considera uno de los instrumentos de apoyo en el complejo proceso de transición de un sistema de planificación centralizada a una economía de mercado.

Con la apertura para las IE se persigue, ante todo, aumentar la eficiencia de la economía y lograr una inserción más dinámica en la economía internacional. El capital extranjero está llamado también a facilitar la transferencia desde el exterior de las innovaciones científico-técnicas, la experiencia en la administración y la gestión empresarial, así como coadyuvar a las exportaciones del país y sustituir una parte de las importaciones.

Hasta hace poco, en Rusia no había legislación que regulara las IE. El decreto de enero de 1987 legalizó la entrada del capital extranjero para actuar en asociación con el capital nacional en todo el territorio de la antigua URSS, incluyendo el de Rusia.

En el transcurso de los últimos cinco años, los marcos jurídicos fueron liberalizados por toda una serie de decretos, normas y reglamentos. La principal de éstas fue la ley sobre las IE en la Federación Rusa, aprobada en julio de 1991, que ofreció amplias posibilidades a los empresarios foráneos (1).

La ley estableció los fundamentos legales para la actividad extranjera, delimitó los derechos y obligaciones de los inversionistas y garantizó la inmunidad de su propiedad ante posibles cambios legislativos, nacionalización o cese del funcionamiento de las empresas.

La ley igualó en derechos a los inversionistas extranjeros y locales, permitiendo, en particular: crear en territorio ruso las empresas con 100 % de capital foráneo, obtener concesiones para la explotación de recursos naturales, arrendar la tierra, así como importar los productos y servicios y exportar

su producción sin el pago de impuestos aduaneros y sin acudir a las licencias.

Además, la ley garantizó la repatriación de capitales y ganancias en divisas y dio la posibilidad de reinvertir los beneficios obtenidos en moneda nacional. De hecho, en Rusia para el capital extranjero fueron creadas las condiciones privilegiadas en comparación con el nacional (2).

En una serie de aspectos, el régimen jurídico que se instauró en el país para la actividad del capital foráneo se considera más favorable que el de otros países.

A la vez se ha desarrollado un sistema íntegro para crear garantías a los inversionistas. En particular, la ley sobre la propiedad refrendó la existencia de la propiedad extranjera en el país y la defensa de los derechos de los propietarios, mientras que el decreto presidencial de febrero de 1993 avaló la creación de una agencia internacional de seguro de las inversiones foráneas (3).

Sin embargo, la falta de la estabilidad en el tratamiento jurídico de las IE provoca ciertas inquietudes de los hombres de negocio. Según la revista inglesa *The Economist*, «No están claros los deseos actuales del gobierno, ya que en el transcurso del año pasado las leyes sobre las inversiones conjuntas han sido cambiadas varias veces. Como resultado de ello, los extranjeros perdieron cualquier tratamiento preferencial» (4).

Es cierto que últimamente se hizo característico para los dirigentes rusos variar de repente las tarifas arancelarias e impositivas. Por ejemplo, hace poco fueron eliminadas varias ventajas, establecidas anteriormente para el capital extranjero: tales como la de estar exentas del pago de impuesto durante los dos primeros años y libres del pago de impuesto sobre las reinversiones de las ganancias en el desarrollo de la base técnico-material de las empresas en la mayoría de las ramas.

Las compañías extranjeras actualmente deben pagar los derechos de importación e impuestos al

valor agregado sobre todas las importaciones que realizan y pagar más impuestos sobre la mayoría de los bienes que exportan.

Además, deben pagar los impuestos sobre las ganancias que oscilan entre 32 y 70 %, e impuestos sobre los dividendos. Las empresas extranjeras, que originalmente denominaron sus capitales en divisas fuertes, ahora tienen que revaluar dichos capitales cada trimestre en rublos y pagar impuestos sobre las ganancias (5).

En general, las nuevas disposiciones sobre los impuestos y los aranceles, aprobados en 1992, perjudicó de manera significativa el régimen fiscal para las empresas extranjeras y mixtas y socavó la confianza de los inversionistas.

El capital extranjero actúa en el territorio ruso principalmente en la forma de empresas mixtas (EM). Al comienzo de 1992 se registraron alrededor de 2.600 EM con una participación del capital de más de 60 países del mundo (6).

El volumen total de inversiones en fondos estatuarios de estas empresas es de seis mil millones de rublos (7). Al capital extranjero le corresponde, como promedio, alrededor del 40 % de los fondos estatuarios de las EM, aunque en las zonas económicas francas, cuyo número crece rápido, su participación supera el 60 % (8).

La formación de las EM ha sido dinámica: en 1991 se registraban mensualmente más de 100 empresas, aunque su mayoría (alrededor del 60 %) no han comenzado a funcionar (9). Unas se encuentran todavía en la fase de formación y estudio del mercado ruso, mientras que otras, al enfrentar muchas dificultades de carácter insólito, han cesado su actividad en la etapa inicial.

Algunas EM adquieren un carácter ficticio. Como plantea el doctor I. Faminsky, «La creación de las EM en el país no siempre está justificada económicamente; a veces éstas se crean con el objetivo principal de burlar algunas restricciones para el comercio exterior y ahorrar las divisas» (10).

Se destaca la insignificante magnitud promedio del capital estatuario por empresa, que tiende a disminuir aún más. Como resultado, predominan las empresas consideradas pequeñas —2/3 del total— con el capital estatuario hasta 0,5 millones de rublos (11). Eso refleja la cautela de los empresarios de realizar grandes inversiones ante los riesgos económicos y políticos.

En la primera mitad de 1991, el valor de la venta de productos y servicios de las EM superó 4,5 mil millones de rublos comparado con 3.200 millones en todo el año anterior (12). A la vez, crece la ocupación en las EM: en un año el número de empleados se incrementó en 2,3 veces al llegar en 1991

a 97.700 personas. Sin embargo, esa cifra constituyó sólo el 0,2 % de todos los ocupados en la economía nacional (13).

Un 80 % de las IE fueron realizadas por los países capitalistas desarrollados. Alrededor del 45 % de estas inversiones procedieron de Estados Unidos, Alemania, Finlandia, Italia, Francia y Gran Bretaña (14).

Lo que se refiere a la distribución sectorial, su mayoría se dedican a prestar servicios. Por el contrario, en la industria el capital foráneo todavía no juega un papel importante: le corresponde apenas un 0,4 % del volumen de la producción industrial, aunque la tendencia es creciente (15). Tampoco ha contribuido a modernizar de manera significativa las ramas básicas de la economía rusa, ni ha facilitado la transferencia al país de la tecnología extranjera más avanzada.

Sólo en algunas ramas de alto contenido tecnológico su presencia es más notable, como por ejemplo en la producción de equipos de computación, donde la participación de las EM constituye un 7 %. Los negocios con computadoras personales y otra técnica de computación resulta ser muy rentable en Rusia: las empresas dedicadas a esta actividad obtienen de 40 a 50 % de las ganancias de todas las EM, aunque su número constituye sólo un 13 % del total y un 8 % de las inversiones (16).

Se destaca también su peso elevado en la producción de teléfonos (10 % en la primera mitad de 1991), de equipos tecnológicos para la industria textil (4 %) y de calzado (2 %). La calidad de la producción de las EM, como regla, es más alta en comparación con la análoga de las empresas estatales o de las cooperativas (17).

Ultimamente se observa un leve crecimiento de la participación de las EM en el comercio exterior de Rusia, el cual todavía sigue siendo insignificante: en 1991 constituyó un 1,7 % en las exportaciones y un 2,2 % en las importaciones (18).

La economía rusa es atractiva para las inversiones debido a una serie de ventajas comparativas que puede ofrecer. Se puede destacar, entre otros elementos, la amplitud del mercado ruso no saturado, un alto potencial científico-técnico e intelectual, la infraestructura industrial desarrollada, la fuerza laboral barata y altamente calificada, la riqueza y variedad de recursos naturales, ante todo energéticos.

Sin embargo, hasta ahora las IE no se han realizado en Rusia en las magnitudes esperadas, ni en las esferas más deseadas debido a numerosos problemas y obstáculos, los cuales en su conjunto

crean un clima inversionista desfavorable (19). Los principales problemas son los siguientes:

— *La profunda crisis económica, política y social.* Todos los indicadores macroeconómicos del país siguen registrando descensos considerables: en 1992 el PNB y el ingreso nacional decrecieron en un 20 % comparado con 1991, la producción industrial —en 19 %, la agropecuaria— en 8 %, la inflación superó un 2.000 % (20). El crecimiento de la deuda externa y los retrasos en el pago de las obligaciones internacionales puso en dudas la credibilidad de Rusia.

Se agudiza la polarización de las fuerzas políticas en la sociedad y la lucha por el poder. Las serias discrepancias en las capas gobernantes acerca de la táctica y la estrategia de las reformas económicas desestabiliza aún más la situación. Las interminables pugnas entre los órganos legislativos y los ejecutivos han llevado a una dramática carencia de una estructura vertical del poder.

— *Los conflictos nacionales e interétnicos,* que pueden desencadenar en guerras civiles. Toman fuerza los movimientos centrípetos, estimulados por el caos, la crisis imperante y el divorcio entre el centro y la periferia, lo que hace cada vez más real el peligro de la desintegración del país como ya había sucedido con la antigua Unión Soviética.

— *La inestabilidad en la reglamentación jurídica,* ante todo del régimen impositivo.

— *El estado embrional de la infraestructura mercantil.* De hecho, Rusia se encuentra sumida en una contradicción: por un lado, las estructuras de una economía centralizada no han sido totalmente desmontadas y, por el otro, las de una economía de mercado no se han desarrollado suficientemente. En este período de transición de un sistema al otro, que no tiene análogos en la historia, muchos agentes económicos actúan de manera desconocida e imprevista.

— *La descentralización de la dirección de la actividad económica exterior.* La ausencia de los órganos responsables por todo el complejo de problemas relacionados con la actividad del capital extranjero en el país, después de haber sido eliminadas muchas estructuras de la antigua Unión Soviética, afectó la disciplina contractual, así como la seguridad en las relaciones entre los co-inversio-

nistas.  
— *La falta de la distribución clara y exacta de los poderes entre los órganos centrales y locales.* Los órdenes del poder central con frecuencia entran en la contradicción con las locales y, cuando no son rechazados directamente por las repúblicas, deben ajustarse a las constituciones locales, ya que muchos soviets así lo han establecido.

— *La fragmentación del mercado* debido a la rotura de los vínculos económicos históricos existentes entre repúblicas ex soviéticas a consecuencia de la desintegración de la URSS y la pérdida de la mayoría de los mercados tradicionales que conformaban los países del extinto CAME.

— *La calificación inadecuada de los empleados rusos,* que carecen de experiencia en la actividad empresarial.

— *El abastecimiento técnico-material* en la ausencia de mercado libre de medios de producción.

— *La corrupción de la capa burocrática.* Numerosas denuncias de los hombres de negocios occidentales revelan el incremento de presiones para usar el soborno como única vía de obtener las formalidades necesarias, lo cual se ha convertido en una práctica común en Rusia (21).

— *La acción de una mafia local cada vez más desenfrenada.*

En este contexto parece razonable el planteamiento del doctor Friederik V. Christians, el presidente del consejo nacional del Deutsche Bank y el autor del libro *El camino a Rusia*, al decir que «en Rusia todavía no hay una situación política y mercantil estable para el funcionamiento del gran capital occidental. No queremos correr riesgos cuando la economía rusa se está deslizando hacia la hiperinflación, en el país no está creada la infraestructura mercantil, mientras que una enorme capa burocrática está corrupta» (22).

Claro está que muchos problemas mencionados son naturales y hasta inevitables para cualquier economía en el período de transición, cuando transcurren profundos cambios de todo el modelo económico y sociopolítico del país.

Es por ello, pese a numerosos problemas y riesgos que implica la actividad empresarial en la nueva Rusia, que son cada vez más las firmas extranjeras que se atreven a abrir sus puertas en el territorio ruso para conquistar su espacio en esta incipiente economía de mercado. □

## NOTAS

- (1) Véase la ley de la República Federativa Socialista Soviética Rusa sobre las inversiones extranjeras en la Federación Rusa, en *Finansovaya gazeta*, Moscú, 1991, n.º 2, pp. 8-9.
- (2) Véase la entrevista con E. Sabúrov, ministro de Economía de Rusia, en *Literaturnaya gazeta*, Moscú, 30-10-1991, n.º 43, p. 5.
- (3) Véase la ley sobre la propiedad en la Federación Rusa, en *Económica y shizn*, Moscú, 1991, n.º 3, pp. 13-14.
- (4) *The Economist*, London, February 27th-March 5th 1993, p. 100.

- (5) *Ibidem*.  
 (6) *Económica y shizn*, Moscú, 1992, n.º 5, p. 13.  
 (7) *Ibidem*.  
 (8) *Económica y shizn*, 1991, n.º 48, p. 7.  
 (9) *Económica y shizn*, 1991, n.º 41, anexos.  
 (10) *Voprosi ekonomiki*. Moscú, 1992, n.º 3, p. 77.  
 (11) *Ibidem*.  
 (12) *Ibidem*.  
 (13) *Económica y shizn*, 1991, n.º 41, anexos; 1992, n.º 2, p. 1.  
 (14) *Económica y shizn*, 1992, n.º 5, p. 13.  
 (15) *Económica y shizn*, 1992, n.º 3, p. 1.  
 (16) *Económica y shizn*, 1992, n.º 5, p. 13.  
 (17) *Ibidem*.  
 (18) *Ibidem*.  
 (19) Véase Kuriérov, V. G.: «Algunos problemas de la atracción del capital extranjero en la economía de Rusia», en *EEUU-economía, política y ideología*. Moscú, 1992, n.º 11, pp. 48-56.  
 (20) *Izvestia*. Moscú, 1993.  
 (21) *Rossiskaya gazeta*. Moscú, 27-05-1992.  
 (22) *Rossiskaya gazeta*. Moscú, 16-05-1992.

# BOLSA TRABAJO DE

Si está buscando  
un economista  
nosotros  
se lo ponemos fácil

**COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID**

Calle Flora, 1

Tfnos.: 559 46 02 / 59

## Presentación de «España 1992. Un balance»

Nuestra revista, dirigida por Emilio Ontiveros, ha presentado, por décimo año consecutivo, su número extraordinario dedicado en esta ocasión a la valoración global de la economía española en 1992.

La presentación de este número tuvo lugar a finales de marzo en el Palacio de Congresos y Exposiciones y fue realizada por José Luis L. Aranguren. Al acto, en el que se sirvió un cóctel, asistieron más de mil personas.

Intervino en primer lugar el decano del Colegio, Gerardo Ortega, quien tras saludar a los asistentes, agradeció al profesor Aranguren su presencia en este acto y resaltó el mayor contenido de la revista, no sólo por el incremento en el número de artículos, sino también por la calidad de los mismos.

A continuación tomó la palabra Emilio Ontiveros, quien señaló los dos principios que han orientado la elaboración de la revista: procurar dar una amplia cobertura a todas las áreas objeto de análisis y garantizar la pluralidad y diversidad de colaboradores, el resultado son noventa trabajos que contribuyen a que ECONOMISTAS afiance ese carácter de referencia esencial en el análisis de nuestra economía. Asimismo comentó que este número cobra mayor importancia por dos razones: en primer lugar, porque la economía española atraviesa uno de los momentos de mayor interés de los últimos años, y en segundo lugar, porque es presumible que esa situación económica juegue un papel importante en el proceso electoral. Ambas razones pueden contribuir a reforzar la utilidad de este número y posibilitar un año más el debate acerca de la política económica sobre bases de rigor y pluralidad, atributos no siempre frecuentes en la escena económica de nuestro país. Agradeció la labor de los coordinadores de



cada una de las áreas en las que se descompone el balance y la del personal del Colegio. Asimismo, reconoció el apoyo que presta la Junta de Gobierno del Colegio, otorgando una amplia libertad al Consejo de Redacción de ECONOMISTAS. Finalmente, cedió la palabra al profesor Aranguren, señalando que su presencia en este acto debería servir para recordar, con su ejemplo y magisterio, la necesidad de hacer compatible permanentemente el ejercicio eficiente de nuestra profesión con la honestidad.

Cerró el acto el catedrático José Luis L. Aranguren, cuya intervención se reproduce a continuación.

*«Señoras y señores, amigos todos. Tras expresar mi agradecimiento por haber sido invitado a actuar en esta presentación, debo reconocer, para mi propia autoexigencia, que exceptuados los ilustres profesionales de la econo-*

*mía naturalmente, de todos los demás presentadores que me han precedido en ocasiones semejantes, yo soy, por mi dedicación a la Ética, quien más cerca está, dedicacionalmente, de la Economía. Todavía no hace mucho, la revista ICE o Información comercial Española, del Ministerio de Economía y Hacienda, dedicó su número de marzo de 1991, precisamente, al tema de Ética y Economía. Y es que, en efecto, una y otra disciplina tratan de las dos clases fundamentales de comportamiento humano, el moral (antes fundado siempre en la religión) y el material o de buena administración de ingresos y costos en la vida de cada cual y en la sociedad política. Además y, como también es sabido, la reflexión antigua sobre la praxis económica, fue llevada a cabo por los filósofos, a partir del concepto central de justicia, con su aplicación al pronto denominado "precio justo".*

*Pero lo que yo, brevemente, pre-*

tendo hacer ver aquí es la contribución originariamente hispánica, a esa fundamentación filosófica de la ciencia económica. Acabamos de invocar su primer fundamento, la justicia. Pero nuestro Baltasar Gracián, que vivió en la primera mitad del siglo xvii, pudo agregar a la justicia, la prudencia. Hasta él, esta virtud cardinal había sido entendida como a la vez intelectual y moral, la que nos hace tender a la moral no, por decirlo así, "a tontas y a locas" sino inteligentemente, prudentemente. Desde él empezó a significar otra cosa, algo así como astucia, puesta no de relieve pero sí subentendida en el uso de ese vocablo, pues hay que agregar que Gracián, a causa de su estilo de lenguaje "conceptista" es casi tan difícil de entender como lo son muchos de los actuales economistas.

Contra lo que muchos se imaginan hoy, Gracián fue internacionalmente leído en su propio siglo y después, en los siglos xviii y xix, hasta Schopenhauer y Nietzsche. Influyó sobre La Rochefoucauld, pero quien mejor le entendió fue, sin duda, David Hume. El fue quien "trajo" prudencia por "egoísmo racional". Todos somos o tendemos a ser egoístas, pero lo prudente es serlo racionalmente, es decir, "a largo plazo". Y además, contando con lo que pensarán de nuestro proceder, los demás y, fundamentalmente, aquellos a quienes directamente no afecte nuestro comportamiento, es decir, los que se encuentren en la posición del "espectador desinteresado", erigido así en árbitro, en juez de nuestro comportamiento con respecto a nuestro posible conflicto, por los «interesados» en él.

Ahora bien, la capacidad humana de desdoblamiento es tal que cada cual es capaz de interiorizar esa mirada y ese juicio ajenos, y a eso es a lo que llamamos, juez en nosotros y de nosotros, el "fuero interno".

Ahora bien, todo esto pone de relieve que la "prudencia" o "egoísmo racional" no es suficiente para fundar la moral. Se requiere otro sentimiento, el de lo que Hume llama "simpatía" y hoy más bien entenderemos como suscitación del sentimiento de solidaridad. Y en esa dualidad de sentimientos es en los que, según él, se funda la moral.

Hasta que llega Adam Smith. Adam Smith no fue sin más el fundador de la Economía moderna, sino también el profesor de ética que escribió la obra Teoría de los sentimientos morales; es decir, el que sin separarlas del todo, distinguió estas dos ciencias: la Ética y



la Economía. La primera se funda en el sentimiento de solidaridad. La segunda arranca de la prudencia entendida al modo ya dicho de "interés racional", pero sensible también a los sentimientos morales. En el fondo hay, según Adam Smith, un acuerdo o armonía entre la Economía y la Ética o, como se dirá andando el tiempo, Good ethics, good business, la ética es (a la larga) un buen negocio. Cabe también, en cuanto a la Economía política una interpretación en este mismo sentido, levantado al plano social, de la afirmación egoísta-solidaria de "La mano invisible".

En definitiva, y es lo que he tratado de hacer ver, la Economía en tanto que ciencia nace de la reflexión ética. Pero también, y con esto termino, repercute sobre ella. Tanto se hablaba durante el siglo pasado de los "valores económicos" que, como réplica, surgió la teoría general o filosófica de los valores, cuyo representante más conocido, ya en el siglo xx, fue Max Scheler. Y a su vez la Ética repercute sobre la Economía y de ahí la confección de "códigos éticos" de las Empresas más diversas. Sí, es moral y económicamente bueno que economía y ética se comuniquen entre sí.»



## El problema del paro y la flexibilidad del empleo. Informes sobre un debate

Lluís Fina

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,  
Colección Informes, Serie empleo,  
Madrid, 1991. 199 págs.

Si hasta el estallido de la crisis económica a mediados de los años setenta las discusiones sobre el mercado de trabajo se mantenían en un círculo limitado de expertos, políticos, sindicalistas y empresarios, la aparición del paro como un problema social, como un «hecho social» en el sentido fuerte que Durkheim daba al término, ha elevado esta cuestión hasta el centro mismo del debate político. Ha habido momentos (y todavía hay planteamientos en esa dirección) que han hecho de la reforma del mercado de trabajo el eje de políticas económicas. Aunque se pueda dudar del carácter monista con que se aborda esta cuestión, no cabe duda de la trascendencia que tiene un mercado de trabajo adecuado para la construcción de una economía sana. Uno de los momentos en que se aceleró el debate sobre el mercado de trabajo fue a mediados de los años ochenta, cuando la OCDE publicó el llamado «Informe Dahrendorf» sobre *La flexibilidad del mercado de trabajo* y el Informe del Secretariado de la Organización («Informe técnico») titulado *Flexibilidad y mercado de trabajo. El debate actual*. Además, la OCDE viene publicando desde 1983 un informe anual titulado *Perspectiva del empleo* que, tras analizar la situación coyuntural del empleo y el paro, profundiza en varios problemas del mercado laboral (que varían de año en año) (1).

Lluís Fina, profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona y en la actualidad director de Empleo y Mercado de Trabajo de la DGV de la

Comisión de la CE, analiza en el libro que nos ocupa, desde una perspectiva crítica, los principales puntos de este debate al hilo de los informes de la OCDE, pero ampliando las consideraciones sobre el mismo, al hacer intervenir en su texto las más recientes aportaciones de la economía del trabajo. El libro está elaborado, además, desde la preocupación por la realidad española, de tal manera que siempre que hay información estadística o análisis de determinados aspectos del mercado de trabajo en España son tenidos en cuenta para compararlos con la realidad de otros países. El libro de Fina es una excelente guía para seguir el debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo y para orientarse sobre los problemas y dilemas actuales en este área que son analizados con claridad y cierto distanciamiento crítico. No se busquen recetas, que no las hay: huye el autor de cualquier simplificación de problemas complejos. Sus juicios son siempre matizados porque, como señala el propio autor, «todas estas regulaciones o instituciones, dentro de cada país, están relacionadas entre sí; forman un "sistema", más o menos coherente, pero que hace que no se pueda modificar una institución aisladamente sin tener en cuenta los efectos que ello pueda tener en las demás y en el funcionamiento del conjunto».

El libro comienza resumiendo las versiones alternativas sobre la necesidad de la «flexibilidad». Dos primeros grupos de opiniones hacen un análisis distinto del proceso pero

derivan las mismas consecuencias para la política a desarrollar. Para unos, el marco institucional experimentó a lo largo de los años anteriores a la crisis económica modificaciones considerables favorables a los trabajadores y hoy hace falta desandar ese camino, «desregular»; para otros, lo que ha cambiado son las circunstancias económicas: el cambio del contexto económico exige un mercado de trabajo más flexible, y, por tanto, hay que «desregularlo». Un tercer grupo de opinión no ve en las preguntas sobre la «flexibilización» más que una excusa para reducir los niveles de protección y privar a los trabajadores de los avances conseguidos. Por fin, un último grupo considera que «todo el debate sobre la "flexibilización" del mercado de trabajo refleja indirectamente que se están produciendo cambios importantes en los sistemas productivos que exigen un nuevo "marco institucional" para el mercado de trabajo». En esta última corriente se inscriben Piore y Sabel y no sería arriesgado deducir que en ella se puede enmarcar también al autor, aunque Fina no lo explicita y su exposición y sus juicios sean muy ponderados.

El libro está estructurado en tres partes. En la primera («La flexibilidad del empleo: aspectos macroeconómicos»), el autor repasa la evidencia más agregada de que se dispone para dilucidar si en los últimos años se ha producido o no un empeoramiento de los modos de funcionamiento de los mercados de trabajo que pueda explicar el aumento del paro. Para ello se consideran

sucesivamente tres grupos de indicadores. El primero, la movilidad interempresarial: dos son las principales conclusiones en este área: la existencia de empleos de larga duración parece un fenómeno bastante general y la constatación de que la movilidad voluntaria es decreciente con la crisis. El segundo indicador analizado es la duración del trabajo: además de estudiar el descenso de la duración de la jornada de trabajo y el aumento del trabajo a tiempo parcial, se hace observar los significativos cambios en las actitudes que se están produciendo en algunas empresas y trabajadores en este área. El capítulo siguiente analiza otros indicadores agregados de desajuste estructural como la «curva de Beveridge» (relación entre tasa de desempleo y proporción de puestos de trabajo vacantes), la elasticidad producción-empleo y el desempleo de larga duración. La evidencia obtenida, «aunque limitada, es extraordinariamente contradictoria y ambigua», por lo que es difícil evaluar el impacto del marco institucional en estos agregados. En general, «los datos considerados no muestran que en conjunto se haya producido un claro empeoramiento en la manera de funcionar de los mercados de trabajo... (lo que) no equivale a afirmar que no existan problemas de ajuste o que éstos sean secundarios, sino solamente que no parece que estos problemas hayan crecido con tal intensidad que expliquen una parte importante del fuerte deterioro sufrido por los mercados de trabajo, incluso aunque se tengan en cuenta los importantes cambios del contexto

más general de la economía». En la segunda parte del libro («La flexibilidad del empleo: Aspectos microeconómicos») se entra de lleno en las dos dimensiones principales de la flexibilidad del empleo a nivel de empresa: la flexibilidad externa (o «numérica») y la flexibilidad interna (o «funcional»). La primera es la capacidad que tienen las empresas para adaptar la cantidad de trabajo que necesitan; la segunda, la capacidad para modificar la organización del trabajo en la empresa y la asignación de los trabajadores en los distintos puestos de trabajo. Para ambos tipos de flexibilidad se analizan las razones que explican el uso de esas capacidades de las empresas, las estrategias de las empresas y las variables que les llevan a definir esas estrategias, la incidencia de las normas institucionales (sean reglamentarias o contractuales) sobre esas estrategias y, finalmente, los efectos que estas normas pueden tener sobre el funcionamiento de la economía a corto y medio plazo. Los dos breves capítulos dedicados a analizar la flexibilidad numérica y la funcional son especialmente sugestivos. Como lo es la conclusión final de los mismos: si se puede discutir sobre los costes de la flexibilidad en términos de empleo, parece claro que «los costes en términos de empleo por no ser funcionalmente flexibles son en todo caso superiores». La tercera parte del libro («Cara y cruz de la flexibilidad del empleo») aborda dos cuestiones complementarias a las anteriores: en la parte positiva, la

«formación y adaptabilidad de la mano de obra»; en la negativa, «el empleo oculto». En la exposición del primero de estos aspectos es especialmente interesante el resumen de las investigaciones de Prais y Daily para explicar las notables diferencias de productividad entre las empresas británicas y alemanas (una diferencia media del 63 %). Uno de los factores clave de este contraste es la diferente calidad de la cualificación de la mano de obra. En el análisis comparativo agregado que se hace sobre el nivel educativo de la mano de obra, España sale especialmente malparada y, aunque la situación —como el mismo Fina pone de relieve— ha cambiado profundamente en la última década, aún hay que hacer esfuerzos notables en este área. La segunda cuestión que se aborda es «el "empleo oculto": ¿un ejemplo de "flexibilidad"?», breve capítulo donde, sin embargo, se pone de relieve la heterogeneidad del fenómeno, tanto por sus motivaciones como por las actividades que engloba, y se critican algunos erróneos lugares comunes sobre la economía oculta. El libro se cierra con una útil bibliografía que recoge, además de la docena de textos de la OCDE cuyos análisis se han ido reposando críticamente a lo largo de los diferentes capítulos, una selección de las aportaciones más significativas y recientes de la economía del trabajo en el debate sobre la flexibilidad.

**Lorenzo Cachón**

(1) Todos estos libros de OCDE están publicados en la Colección «Informes OCDE» del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



## Política Industrial, teoría y práctica

VV.AA.

Colección «Economistas Libros»,  
Colegio de Economistas de Madrid,  
Madrid, 1992. 389 págs.

El Colegio de Economistas de Madrid ha publicado un nuevo volumen dedicado al sector industrial, tras la edición, en 1990, en esta excelente colección, de *La industria española, Recuperación, estructura y mercado de trabajo*, fruto de las ponencias presentadas a las IV Jornadas de Alicante sobre Economía Española, lo que demuestra la actualidad del debate sobre la política industrial. *Política Industrial, teoría y práctica*, recoge las ponencias presentadas en el Seminario promovido por el Círculo de Empresarios sobre Política Industrial, celebrado en Madrid en diciembre de 1991, que contó además con el patrocinio de empresas privadas.

Como señala *Carmela Martín*, coordinadora de la edición de este libro, su objetivo «... es reflejar el estado de la cuestión en torno a la política industrial, tanto desde la vertiente de su fundamentación teórica como desde una perspectiva más práctica y poniendo especial énfasis en el caso español».

Tras los rápidos cambios experimentados en los países industrializados en la década de los años ochenta, «... las medidas de política industrial, ya sea por acción, ya por omisión, son fuente de un permanente debate» (C. Martín). En el caso español, la actualidad del debate sobre la necesidad o no de una política industrial se ha intensificado desde nuestra incorporación, en 1986, a las Comunidades Europeas, y probablemente tenga mucho que ver con la que muchos analistas consideran una pérdida de

competitividad, en lo que el *Diccionario de la Lengua* define anquilosadamente en la voz *industria* «maña y destreza o artificio para hacer una cosa».

El volumen de casi 300 páginas está estructurado en siete grandes bloques y colaboraron con sus aportaciones 14 autores, de ellos 8 españoles.

El primer bloque está dedicado al análisis de los *aspectos generales* de la Política Industrial y es el más extenso con cuatro aportaciones muy atractivas. *Paul Krugman* y *Julio Segura* reflexionan acertadamente sobre los aspectos más elementales de la política industrial. El primero argumenta que pese a los defectos que la política industrial tiene en la práctica, existen motivos teóricos que justifican su aplicación, básicamente los que tienen que ver con economías externas (de naturaleza tecnológica o derivadas del tamaño del mercado) y con criterios espaciales.

Julio Segura ofrece en su trabajo un marco de referencia y discusión a los problemas de articulación entre la política industrial y otros tipos de políticas económicas. Por ello elige siete temas, los dos primeros de índole general: la necesidad o no de la política industrial y su carácter más o menos horizontal. La observación de la realidad demuestra, según Segura, «... que todos los países hacen política industrial entendida como uso de recursos públicos para mejorar las condiciones de actuación de las industrias nacionales», de ahí que le parezca «... sorprendente este tipo de discusión tan fundamentalista sobre la política industrial, ya que

nunca se discute sobre la existencia de la política monetaria o fiscal». Tres motivos parecen explicar este fenómeno: porque afecta a importantes grupos de presión económica, se encuentra sometida a demandas corporativas y porque su puesta en práctica es muy compleja. En relación a si la política industrial debe ser predominantemente horizontal o sectorial, Segura realiza importantes matizaciones. Por lo que respecta a la horizontal, el autor mantiene que «... puede ser excesivamente costosa para economías con grados de desarrollo intermedio e impedir alcanzar la masa crítica necesaria para que sea eficaz». En relación con la sectorial señala tres razones en su favor: la asignación óptima de recursos para alcanzar una masa crítica mínima, la existencia de actividades en las que la regulación es imprescindible, y las acciones de reconversión para sectores en crisis. *David Audretsch* aborda ejemplos concretos de política industrial a nivel internacional. Para ello selecciona y analiza sintéticamente tres países con políticas industriales de éxito (Japón, Alemania y Corea) y dos de fracaso (EE.UU. y países del Este). Para este autor, lo relevante no es si debería o no existir una política industrial, sino cómo debería plantearse la política industrial de un país para ser la mejor. Su recomendación global es que estas políticas se orienten hacia la mejora de los factores de producción, sobre todo del factor trabajo, «el activo competitivo más importante de una nación».

*Alfredo Pastor* realiza una apretada e interesante evaluación global de la

política industrial aplicada en España en la década de los años ochenta. En relación con la política industrial, desde 1986 no deja de ser significativo el que llegue a afirmar que «se hizo una política poco activa [...], no porque se nos hubiera impedido hacer otra, sino porque no hubiéramos sabido cómo hacerla; y no lo sabíamos, en gran parte, porque no creíamos en su existencia. Pastor llega a la conclusión de que de las medidas de política económica adoptadas en los años ochenta, unas fueron inevitables, muchas adecuadas y algunas equivocadas, por estar inspiradas en un marco conceptual incorrecto. Es precisamente la permanencia de este marco conceptual lo que más le preocupa en relación con el futuro de la política industrial española. De ahí que indique expresamente que «... tiene menos excusas la política industrial para no ser activa; y que es más difícil diseñar de manera mecánica una política activa acertada». Por este motivo, Pastor no se atreve a proponer un programa coherente de política industrial, aunque sugiere focos aislados sobre los que la Administración puede centrar su atención, que en cualquier caso deberán ser actuaciones de ámbito mucho más restringido y con instrumentos de toda clase. El resto de *Política industrial, teoría y práctica* se dedica al estudio de seis temas colaterales al núcleo central de la política industrial, pero no menos relevantes por su importancia estratégica: política de defensa de la competencia, servicios y política industrial, política tecnológica,

recursos humanos, medio ambiente y relaciones económicas internacionales. Así, los trabajos de *Alexis Jacquemin* y de *Pedro Nuño* abordan la complejidad para los Gobiernos, desde la Comunidad Europea y desde España, respectivamente, de la coordinación necesaria entre política de defensa de la competencia y política industrial, para que los fenómenos y procesos de fusiones, disoluciones, adquisiciones, alianzas y sistemas de cooperación entre empresas, de intensísima actualidad en España desde 1986, no sean factores limitadores de la competencia ante el Mercado Unico de 1993. En el siguiente tema, política industrial y servicios, tanto la colaboración de *André Sapir* como la de *Manuel Castells*, desde un enfoque comunitario y español, analizan los profundos cambios industriales y el papel en ellos de los servicios, sobre todo los servicios más avanzados, los de alta productividad y elevado progreso técnico. Mientras Sapir orienta más su aportación a la reestructuración y desregulación de la política seguida por la Comisión para completar el Mercado Unico en los servicios, Castells aboga por una política industrial de nuevo tipo que cree las condiciones generales de competitividad y productividad «... para que las empresas manufactureras puedan acceder a los dispositivos tecnológicos, de gestión y de relación a los mercados característicos de la economía informacional. Ello pasa a la vez por la creación de la infraestructura necesaria en redes de comunicación,

recursos humanos y difusión de conocimiento, y por fórmulas de articulación territorial y organizativa entre los servicios a las empresas y las empresas utilizadoras de dichos servicios». Las interrelaciones entre política industrial y tecnológica también se recogen en nuestro libro a través de las colaboraciones de *Luc Soete* y *Carmela Martín*. El primero aborda la práctica más reciente y la problemática actual de la política tecnológica europea y de los países de la OCDE en I+D, poniendo un énfasis especial en la necesidad de una política internacional clara a nivel europeo en I+D, que dé prioridad a las actuaciones microeconómicas para hacer frente a EE.UU. y Japón, en el rapidísimo proceso de globalización del mundo y de los mercados financieros, que anula la utilidad de las medidas nacionales para impedir posiciones dominantes. Carmela Martín, coordinadora del libro, realiza en su trabajo una reveladora y cuantificada evaluación de la política tecnológica española en los años ochenta. Su análisis es concluyente, ya que pese al notorio esfuerzo realizado en I+D (0,49 % del PIB en 1982 a 0,94 % en 1991), cuyo epicentro es la simplificada denominada Ley de la Ciencia de 1986, «... la capacidad tecnológica de nuestra economía se sigue encontrando a la zaga de la media comunitaria». Y lo más preocupante es que el mayor desfase relativo sigue teniendo lugar en las empresas. Estas, «... siguen acudiendo masivamente a la importación como vía de acceso a las

nuevas técnicas», de tal modo que «... el desfase tecnológico de la estructura productiva española constituye una de las razones esenciales del serio problema de competitividad que aqueja a nuestra economía».

El papel de los recursos humanos en la política industrial también se contempla en este libro desde dos ópticas diferentes, aunque con rasgos comunes en el análisis: su importancia estratégica como factor de competitividad empresarial y la necesidad de su permanente adaptación a los cambios tecnológicos.

*Pat Osterman* defiende en su tesis sobre la organización del trabajo en EE.UU. y sus inferencias para la política industrial, la necesidad de políticas públicas más activas en la formación para provocar cambios en la organización del trabajo, ya que el déficit en formación de los trabajadores estadounidenses en relación con sus competidores extranjeros «... limita el crecimiento de la productividad y los cambios en el modelo de relación laboral».

*Victor Pérez Díaz* aboga por que la política de recursos humanos ocupe un lugar central en la empresa, en un contexto cada vez más incierto y competitivo, para lo cual las empresas necesitan ser capaces de innovación continua y de adaptación rápida de las innovaciones que ocurran a su alrededor. Para eso, y en palabras de este autor, hay que «... crear un ambiente de confianza y de aprendizaje, y de atraer, conservar y motivar un personal cualificado y dispuesto a cooperar con los

objetivos de la empresa. Esto requiere el concurso de cuatro circunstancias: una organización flexible, una política activa de recursos humanos, una cultura organizativa o corporativa de alta confianza y un tipo de liderazgo empresarial coherente con todo lo anterior».

*Pérez Díaz* aprovecha su discurso para criticar las oportunidades desaprovechadas por los gobiernos ucedistas y socialistas en las relaciones industriales, en el sistema educativo y en la política industrial. Tampoco escapan a estas críticas las empresas privadas, las públicas y los sindicatos. Propone, finalmente, la creación de una amplia infraestructura en capital humano que estimule la experimentación continuada a nivel local y a nivel micro de las empresas, con pocas interferencias públicas e institucionales.

Los dos últimos temas contemplados en el volumen hacen referencia al medio ambiente y a las relaciones económicas internacionales, contando respectivamente con una colaboración.

*José A. Herce* ofrece, además de una apretada síntesis de la política medioambiental de la Comunidad Europea en los últimos años, las nuevas tesis de ésta relativas a la necesidad y contenidos de una política industrial en un entorno abierto y competitivo, donde «... sería muy conveniente que la protección del medio ambiente figurase no como un objetivo de su política industrial futura sino como una condición de la eficacia y de la aceptación internacional de la misma». De esta manera, esa nueva política industrial

que asuma los costes de la protección medioambiental, no sólo generará beneficios de inversiones poco intensivas en recursos escasos, sino que los beneficios revestirán nuevas modalidades, «... mediante posiciones competitivas reforzadas o mantenidas, y, fundamentalmente, bajo la forma de una mejor calidad de vida».

*Guillermo de la Dehesa* en la última aportación del libro relativa a la política industrial y las relaciones económicas internacionales, realiza una rápida revisión crítica de las políticas proteccionistas frente a la competencia internacional y traza los rasgos de una política industrial que reduzca las imperfecciones y rigideces del mercado existentes en España. Las medidas principales según este autor deberían priorizar la reducción de las reglamentaciones de la Administración y de las prácticas restrictivas sindicales relativas al mercado laboral, intensificar la formación, incentivar fiscalmente las fusiones y absorciones e impedir prácticas monopolistas en los mercados de bienes.

Aboga también *De la Dehesa* por una especialización intraindustrial a través de la internacionalización de las empresas españolas, la atracción de la inversión directa extranjera, por el mantenimiento estable y ligeramente apreciado del tipo de cambio y por la asignación de mayores recursos públicos y privados a I+D. Finalmente, es importante destacar que existe una práctica unanimidad entre los autores de este importante libro, a la hora de mostrarse partidarios de la aplicación de



## La cultura de la satisfacción

John Kenneth Galbraith

Ariel, Barcelona, 1992. 188 págs.

políticas industriales activas, que no intervencionistas, en un contexto donde el objetivo último de la política industrial sea aumentar la competitividad de las empresas, los sectores y los países. Como señala Julio Segura, «... en lo esencial, no es posible una terciarización tecnológicamente avanzada sin una fuerte base industrial [...]. Por eso, una estrategia de sustitución de la industria por los servicios, o las recomendaciones de abandono relativo de aquélla pueden tener efectos desastrosos».

*Política industrial, teoría y práctica*, llega pues en un momento especialmente oportuno en España, donde en los últimos años es cada vez más intensa la crítica a la política industrial emprendida desde 1986, que muchos califican de perezosa y pasiva. De ahí que parezca útil recordar lo que dice el *Diccionario* sobre el término *industrializar*: «dar predominio a las industrias en la economía de un país».

Por último, cabe felicitar a los editores doblemente, además de por el acierto en ofrecer al lector el contenido de esta excelente recopilación de trabajos en una consolidada colección, por el cuidadoso diseño gráfico del continente, mostrando así la cada vez mayor importancia que se da a los intangibles en la edición de libros de economía.

**Jorge Cortina García**

Vuelve John Kenneth Galbraith (Ontario, Canadá, 1909), con sus 83 vitales años, a la polémica sin miedos contra la opulenta sociedad de los satisfechos miopes. Publicado en su versión original meses antes de los violentos disturbios norte-sur de Los Angeles, se encuentra en este libro una radiografía exacta de la potencialidad explosiva de la «subclase» de los guetos que saldría a manifestar su odio clasista y de raza ante la negación de la más mínima posibilidad de ascenso en la escala social (posibilidad de la que sí habrían disfrutado sus antecesores y que les habrían mantenido sossegados). La sociedad satisfecha, bendecida por la «tecnología del resultado benigno» —esto es, una fe ciega en que en cien años todos calvos y, por tanto, muy largo se lo fiáis— se mostraría incapaz de entender los problemas que, como venenos, acechan bajo la púrpura de las sociedades occidentales de este fin de siglo. La satisfacción, plácidamente instalada en una cómoda rutina —«la comodidad de las creencias convenientes», se resistiría con todas sus armas al cambio, pues ¿por qué cambiar lo que es amable? «Es más que evidente que los afortunados y los favorecidos no contemplan su propio bienestar a largo plazo y no son sensibles a él».

Mas, ¿qué es la cultura de la satisfacción? Tres características son atribuibles a esta cultura de los contenidos de sí mismos. La primera —y que otorga infinita fuerza a los que de ella disfrutan— es que los que la componen entienden que «están recibiendo lo que se merecen en

justicia», fruto que «su esfuerzo, su inteligencia y su virtud personales», esto es, se trata de una cuestión de mérito personal en buena medida «natural» y, por tanto, no limitable por institución estatal alguna. Si la excelencia es un don de naturaleza, el que la sociedad —posterior al reino de lo natural— ponga freno a lo que ésta ha ofrecido es una iniquidad; por tanto, el Estado no debe intervenir con alarmas sobre el largo plazo ya que «el coste de la actuación de hoy recae o podría recaer sobre la comunidad privilegiada; podrían subir los impuestos. Los beneficios a largo plazo muy bien pueden ser para que los disfruten otros». Por último, y siguiendo con esa interpretación de lo social desde el punto de vista del que se siente elegido, la intervención estatal es susceptible de una doble interpretación: no es lo mismo gastar dinero inútilmente en intentar ayudar a los pobres —ya que, como señaló uno de los gurús de la sociedad satisfecha, *George Gilder*, «El pobre para tener éxito necesita sobre todo el acicate de su pobreza»— que gastarlo en «pensiones profesionales, los servicios médicos de las categorías de ingreso superiores, el sostén de las rentas agrarias y las garantías financieras para los depositantes de bancos y cajas de ahorro en quiebra», además de en gastos garantes frente al miedo de los satisfechos a enemigos externos, esto es, «los gastos militares, a pesar de su magnitud y sus opresivos efectos fiscales». Resumiendo, «En la cultura de la satisfacción se aborrece profundamente el socialismo, salvo cuando es útil para los

económicamente más satisfechos». Las razones de la diferencia se encuentran en la apuesta por el enriquecimiento de unos pocos como receta para un posible aumento del bienestar de la mayoría según el principio «si alimentamos bien a algunos es probable que caigan migas en el camino para el resto». No vinieron estos planteamientos huérfanos de aparato teórico. La economía de la oferta, con su apoyo en la política monetaria —y no en la redistributiva y onerosamente recaudadora política fiscal— mistificó y mitificó el dinero como panacea de los males todos, y con su teología de los altos intereses —para combatir el mal por excelencia, la inflación— limitó la inversión, frenó la creación de viviendas, fomentó todo tipo de especulación —bonos basura, especulación inmobiliaria, fusiones «apalancadas» y OPAS— y concluyó trasmutando a Estados Unidos de ser el mayor acreedor del planeta a la más incómoda situación de máximo deudor con un escalofriante déficit público que llegaría a costar el puesto al presidente en las últimas elecciones (algo deseado en el libro de Galbraith). La política monetaria «Goza de gran consideración académica como instrumento para impedir o mitigar la inflación y la recesión o depresión, a pesar de su eficacia discutible, sobre todo frente a una disminución de la demanda y a la recesión. No se menciona que es la forma de desviar la acción lejos de las incomodidades de la política de impuestos y del gasto público». La política monetaria, al cabo, «no es, por supuesto, ni económica ni

socialmente neutral». Se trataba de dar contenido teórico a los intereses cortoplacistas de los satisfechos, quitando paralelamente razón de ser económica o ética a los que reclamaban más y mejor enseñanza pública —¿para qué?: tenemos nuestras universidades privadas—; más viviendas de protección oficial —¿con qué sentido?: tenemos nuestras viviendas unifamiliares—; sanidad pública —absurdo: tenemos nuestros médicos particulares—; bibliotecas populares —inútil: compramos nuestros libros—; policía —poco inteligente: es mejor tener guardas privados—. Es decir, se cuestionaba la viabilidad económica de ayudar a los necesitados, al tiempo que se criticaba pagar impuestos para crear servicios que ellos no utilizaban al poder financiarse las mismas prestaciones de forma privada y con mayor calidad. Pero esto no significaba que la teoría económica de la era satisfecha no errase en sus predicciones y recetas (lo cual tampoco sería extraño si se analiza, como apunta Galbraith, la pésima lectura que de Adam Smith, su pretendido patrón protector, hicieron estos teóricos de la satisfacción. Siendo fiel a sí mismo, Galbraith recuerda las tendencias autodestructivas del capitalismo que pretende basarse en la exclusiva bondad del mercado, señalando una vez más cómo la maximización del beneficio como criterio de actuación ha de conducir casi necesariamente al oligopolio, al capitalismo especulativo, al uso del dinero público para paliar los errores de «grandes

empresarios», a la burocratización e ineficiencia de las grandes empresas —¡no sólo del Estado!—, a la quiebra de las compañías aéreas o de las cajas de ahorro en Estados Unidos. Y, entonces, los George Gilder, Arthur Laffer, Charles A. Murray o David Stockman, cuando los Estados Unidos, en la década 1978-1988 incrementó su número de pobres en un 28 % pasando de 24,5 a 32 millones, doblando el índice de pobreza de Alemania o Canadá, tuvieron a bien retirarse de la reflexión económica hegemónica aposentándose en los bien remunerados consejos de administración de las empresas a las que voluntaria o involuntariamente habían apoyado. La pobreza que dejaban en su camino, desgraciadamente, no valdrá, casi con certeza, para descreer del siguiente gurú de la liberalización absoluta. Otro de los aspectos que analiza este viejo «liberal de izquierdas» es lo que llama el «vínculo militar» con la cultura de la satisfacción. El análisis es profundo y claro: ninguna de las características que se postulan para las empresas privadas —y que serían las que les conferirían capacidad de ser defendidas desde la óptica de la satisfacción— son cumplidas por la industria militar. La autoridad sobre lo que se produce y la demanda efectiva militar proceden del propio ejército, del mismo modo que las comisiones parlamentarias sobre asuntos militares están integradas por personas con intereses en la industria militar. Sólo la hegemonía en la cultura política estadounidense del

anticomunismo —y, por tanto, la obligatoriedad política de no aparentar nunca una actitud «blanda» en la beligerancia contra cualquier país acusado de «totalitario»— podían permitir la autonomía de un aparato militar no controlable, el incremento constante de gasto militar —piénsese en la Iniciativa de Defensa Estratégica—, o el apoyo popular —de carácter antropológico— a la demonización de nuevos enemigos cuando éstos son menester para la industria militar estadounidense —caso de Irak y la Guerra del Golfo. No es optimista Galbraith en su análisis del futuro de la sociedad satisfecha. Una depresión, una derrota militar —pensándose que el ejército de Estados Unidos está compuesto en su tropa en buena medida por la llamada «subclase»— o un agravamiento de la situación ya extrema en los suburbios donde sobrevive esa subclase pueden provocar una situación tal que sea menester un cambio radical en el enfoque económico dado por esa cultura de la satisfacción. El factor entendido por el autor como más probable —y el que realmente sucedió— es el del empeoramiento de la situación en las zonas marginales. La solución que en un primer momento se trataría de ejecutar sería la policial-militar —bajo el supuesto de que los habitantes de esas zonas son de «naturaleza inferior, delictiva»— siendo la conclusión lógica de tal planteamiento la construcción de ciudades con una «mentalidad de campamento militar». Con la palabra «Requiem», título que estremece, encabeza su capítulo

conclusivo este profesor de origen canadiense. Una serie de medidas podrían poner algo de orden en la confusa casa del medio y largo plazo —aunque a la luz de los incidentes de Los Angeles, el corto plazo no puede caer lejos de los amantes de la tranquilidad—: la defensa de la «economía mixta moderna» —que no economía capitalista, pues el capitalismo clásico ya estaría superado—; la valoración unívoca del Estado; la comprensión de la necesidad de intervención estatal —keynesiana— como medida necesaria de reconducción de las tendencias autodestructivas del capitalismo; la ejecución de legislación antiespeculaciones; el ahorro en gastos militares. ¿Quién será capaz de dar la vuelta a la tendencia cómoda de la sociedad satisfecha, sostenida sobre un sistema democrático donde los pobres son una minoría estructural y, por tanto, incapaces de sensibilizar a la mayoría acerca de sus necesidades? Algo así como un héroe demócrata, «un candidato a la presidencia del país que se comprometiese con las necesidades humanas». Tal vez estuviese pensando en el que aún no era presidente, Bill Clinton. Viéndolo desde hoy, llega a emocionar el optimismo de este reputado economista.

**Juan Carlos Monedero**



## **Economía y redistribución**

*Eduardo Bandrés Moliné*

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,  
Colección Ediciones de la Revista  
de Trabajo, Madrid, 1993. 342 págs.

Si se acepta que cualquier acción redistributiva requiere una valoración ética externa al sistema de intercambio, un juicio de valor que por definición se encuentra fuera del universo de *la económica*, mientras que la decisión encaminada a alcanzar la mayor eficiencia del sistema responde a criterios de asignación objetivos, ajenos a cualquier valoración exógena, se llegará inexorablemente a una auténtica «imposibilidad redistributiva» si no se quiere atentar contra el funcionamiento del mercado como mecanismo capaz de resolver óptima y autónomamente la asignación de los recursos escasos.

Se dispondría entonces de un punto de partida extremadamente útil para justificar la despreocupación distributiva de la economía más convencional, el soslayo del problema de la desigualdad por las políticas públicas y los comportamientos privados y la supeditación de cualquier acción sobre el sistema de intercambio a la conquista de una eficiencia que se reputa consustancial con la ética del intercambio en los mercados.

El libro de Eduardo Bandrés viene a desvelar la inconsistencia de estos planteamientos. Urgando con brillantez en el corazón mismo del discurso económico más ortodoxo concluye que es posible encontrar una ética endógena de la redistribución de manera que no sea preciso acudir a juicios de valor externos para acometer acciones que reduzcan las desigualdades sociales. La comprensión de la acción colectiva desde la perspectiva del

comportamiento individual (herencia común del primitivo utilitarismo e incluso de las formulaciones más recientes de la Economía del Bienestar convencional) proporcionan, en opinión de Bandrés, criterios redistributivos que nacen de un sistema normativo pero que le es propio al discurso económico. Y eso permite que el problema de la desigualdad social no tenga que contemplarse en función de una expresión ética o un juicio de valor externo —en virtud del cual se reputa más o menos subjetivamente indeseable— sino, por ejemplo, como componente de una función de utilidad, o desutilidad, personal o social, de cuya maximización debe entender el análisis económico. Pero encontrada esta ética endógena en el corazón mismo de la ortodoxia, aparece un conflicto posterior cuando la acción redistributiva interfiere con el objetivo de optimalidad en la asignación que, en la convención paretiana, debe gobernar el uso y reparto de los recursos en el mercado. Frente a este escollo, no cabe sino encontrar, tal y como indica Eduardo Bandrés, las condiciones que puedan garantizar la neutralidad de la política redistributiva frente al objetivo de eficiencia; es decir, incorporar la propia acción redistributiva a la razón paretiana para que sea posible lograr el compromiso que deseaba Okun entre eficiencia e igualdad. Conseguido eso, y siempre que la sociedad sea capaz de articular un contrato social adecuado, no debería haber razones para renunciar, tal y como se hace con otro tipo de

políticas, a acciones redistributivas que disminuyan las desigualdades sociales y que al mismo tiempo no atenten contra el objetivo de eficiencia perseguido. En consecuencia, el libro de Bandrés, reivindicando la dimensión moral de la Economía con enorme rigor, muestra que la acción redistributiva —en el sentido de disminución de la desigualdad— sería no sólo necesaria, sino también pertinente en el discurso económico más ortodoxo. Evidentemente, es una tesis valiente, pero que pone en una enorme evidencia a la razón que gobierna a la ortodoxia: tanto más pertinente, tanto más tímida ha sido la redistribución; tanto más apelada la igualdad, tanto más esquivada ha resultado ser su presencia en la dinámica de los mercados. Puede suceder, posiblemente, que la ingeniería formal que recubre teóricamente la abstracción del mercado sea capaz de garantizar finalmente un acomodo común, aunque inestable, para la equidad y la eficiencia, pero ya es más difícil que semejante combinación refleje o guíe a las realidades sociales. Estaría, pues, por confirmar si la ética (aun endógena) que se deriva del individualismo como patrón de la acción colectiva, incluso en su versión utilitarista más igualitaria, ha sido un mecanismo capaz de generar históricamente estímulos a la acción colectiva, en su sentido más pleno, o tan sólo de fomentar la competencia que busca exclusivamente el lucro y la ganancia. Como también estaría por dilucidar si tiene sentido que el análisis de la

desigualdad, de su origen y de su alivio, quede encorsetado por la episteme de la competencia perfecta y del equilibrio general; esto es, por un marco teórico muy relevante formalmente, con gran capacidad de abstracción, pero sumamente irrealista.

Por eso es por lo que no debería estar nunca de más la consideración de otras expresiones teóricas críticas con el paradigma neoclásico —desde el moderno institucionalismo al pensamiento postkeynesiano o a la economía más radical— que se han caracterizado, precisamente, por darle un fundamental protagonismo a la distribución de la renta en el análisis económico y cuya capacidad para explicar los fenómenos reales no tiene nada que envidiar, ni muchísimo menos, a la del análisis económico neoclásico.

En cualquier caso, cuando la desigualdad es señal ya tan inequívoca de malestar social y cuando lo redistributivo, sin embargo, se posterga tanto en la acción de las políticas públicas, comenzar, como hace Eduardo Bandrés, por demostrar la pertinencia de la igualdad en el corazón mismo de la ortodoxia es una actitud inteligente y, en consecuencia, un síntoma evidente de que la tónica del discurso económico deberá cambiar el paso en los próximos años para ponerse a la necesaria búsqueda de un mundo algo más razonable.

**Juan Torres López**



## Temas de Política Económica

Javier Casares Ripoll  
ESIC Editora, Madrid, 1992. 200 págs.

Temas claves e ideas claras hacen de hilo conductor de unos contenidos ordenados, altamente clarificadores para el lector. La visión didáctica de este introductorio «manual», producto de la labor docente del autor en la Universidad Complutense de Madrid y de Castilla-La Mancha, se combina con su deseo de superar la visión coyuntural de la Política Económica. Coyuntura marcada en la actualidad por el monetarismo antiinflacionista que elude la raíz de algunos problemas, más estructurales, que también le conciernen a la Política Económica. De ahí el énfasis del autor en destacar la interdependencia entre Política Económica y Política. Lo hace dividiendo su trabajo en cinco partes. En la primera parte, con una escueta introducción metodológica general y otra más específicamente económica, se repasan escuelas, enfoques —donde ninguno de los nombres ineludibles queda fuera—, oposiciones, complementariedades y convergencias entre ellos. Pasa luego a analizar la dicotomía positivismo-normativismo —ser y deber ser— y su intento de superación con el enfoque del bienestar mediante «la traslación de todos los valores a un juicio ético u objetivo supremo aceptado: la obtención del máximo bienestar social». Después de reseñar a los clásicos y a los keynesianos con sus críticas y desarrollos posteriores, pasa a analizar los criterios de evaluación de proyectos (ONUDI y OCDE) en sus fases clásicas (estudio de demanda, análisis de costes, análisis de beneficios, rentabilidad económica, estudio financiero y análisis de sensibilidad).

La segunda parte está destinada a explicar la interdependencia entre Política Económica y Política, haciendo hincapié en que la adecuada utilización de esa «caja de herramientas» que es la política económica requiere el máximo entendimiento de la realidad. Citando a M. Bunge —las políticas son ejecutadas y experimentadas, gozadas y sufridas, por seres de carne y hueso, no por máquinas, y las gentes reales no son sólo agentes económicos, sino también agentes políticos y culturales— se enfrenta la pretendida neutralidad valorativa del positivismo y su método científico, para posicionarse a favor del enfoque interdisciplinario y de la aceptación de la interdependencia en la doble vertiente de fines y medios de la subdisciplina que es la política económica. Materialización de cómo se plantea la problemática de la interdisciplinariedad es la controversia que se desarrolla a partir de los años veinte: «fallos del mercado vs. fallos del gobierno», que el autor analiza por medio de los diversos posicionamientos neoliberales y las principales aportaciones de Galbraith, Olson y O'Connor. Las múltiples incidencias entre el elemento político sobre fines y medios de la Política Económica y las fuerzas intervinientes tanto por el lado de la oferta como de la demanda se analizan a la luz de diversos autores —siendo de agradecer la inclusión de abundantes referencias a los trabajos realizados en nuestro país— tanto desde el punto de vista general como el de su incidencia en las políticas instrumentales (monetaria, fiscal, de

rentas) sectoriales y regionales. También se abordan las evidencias empíricas sobre el ciclo político-electoral.

El desarrollo como objetivo de la Política Económica es tratado en la tercera parte en relación a los países en vías de desarrollo, considerando la ineluctable necesidad de combinar cambios estructurales con cambios institucionales, desdeñando así cualquier planteamiento incrementalista. Con posterioridad a una caracterización socioeconómica y cultural de los países subdesarrollados y un repaso a las interpretaciones teóricas más relevantes, el autor realiza un planteamiento general sobre los objetivos, instrumentos y estrategias para superar el subdesarrollo, haciendo eco de las fundamentales aportaciones de Hirschman en este campo. Dentro de esto se incluye una breve incursión en el polémico tema de la política agraria vs. política industrial como motor del crecimiento, exponiendo los elementos que entran en consideración en ella. Un objetivo «advenedizo» de Política Económica —según adjetivación del autor—, es analizado en la cuarta parte: la calidad de vida. Frente a los consagrados objetivos de crecimiento, estabilidad y distribución de renta, la calidad de vida empieza a ser un objetivo de Política Económica recién comenzados los años sesenta, siendo un tema muy permeable a los juicios de valor, a los planteamientos éticos y a las consideraciones generacionales sobre el futuro del mundo. De esta manera se realiza una aproximación general al concepto

—cinco son sus indicadores: calidad de los productos consumidos, educación, calidad del trabajo, salud y medio ambiente físico— para luego abordar el *síndrome de decadencia* y la polémica entre el crecimiento y las satisfacciones. Dentro de una parte ilustrativa de previsiones de futuro, el autor analiza los principales planteamientos realizados por distintos modelos elaborados por también distintas instituciones: World Integrated Model (WIM) de Mesarovic y Pestel, Modelo de Relaciones Internacionales en la Agricultura, Modelo Mundial Latinoamericano, Modelo Mundial de las Naciones Unidas, Informe Interfuturos de la OCDE, Mundo 2 y 3 del Club de Roma, Informe Reviewing the International Order (RIO), Informe Dag Hamm Skjold y el Informe World Order Model Project (WOMP), así como la necesidad de nuevos indicadores para orientar las políticas económicas. Pasa luego a analizar los elementos básicos de la política de calidad de vida —inscrita en las coordenadas de interdisciplinariedad y de la coordinación socioeconómica-ecológica— y sus principales instrumentos (vías impositivas, subvenciones, controles directos y provisión de servicios públicos) con los problemas derivados de su aplicación. En la última parte se analiza el objetivo de distribución de la renta, complejo en sí por su vinculación al desarrollo en sentido amplio. En un primer momento se han considerado las principales teorías explicativas, desde los planteamientos clásicos y ricardianos hasta las recientes

aportaciones sobre distribución funcional y personal de la renta, así como las principales interpretaciones sobre las causas de la desigualdad. Posteriormente, el autor presenta la distribución de la renta como objetivo de política económica, los instrumentos disponibles (entre los no fiscales: salarios mínimos, potenciación de la sindicación, redistribución de activos), y destaca entre ellos el impacto sobre los impuestos negativos de la renta. Presta especial atención a los problemas de la pobreza en los países subdesarrollados inmersos en coordenadas muy distintas a las de los países avanzados y sus minorías pobres. En estos países la ejecución de políticas redistributivas requiere considerar el patrón de concentración de activos para contribuir a una auténtica mejora distributiva (reforma agraria).

La panorámica que se realiza sobre los elementos de Política Económica en este conciso trabajo, con una exposición sistemática que muestra un sincero esfuerzo por lograr un lenguaje permeable que eluda tecnicismos y abstracciones innecesarias, es un buen comienzo para aquellos cuyo objeto de estudio/trabajo requiere un mínimo entendimiento de estas cuestiones y que su sendero académico no se lo ha otorgado. En esta dirección, el autor evidencia su preocupación por mantener la totalidad como perspectiva del conocimiento.

**Ariel Jerez**



## **La industria española y la competitividad**

*Julio Segura*

Espasa-Calpe, Madrid, 1992. 95 págs.

De un estudio del profesor Julio Segura sobre la competitividad de la industria española presentado en su discurso de recepción como Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas cabía esperarse, sin mucha incertidumbre, que fuera denso y, por tanto, de difícil recensión en un número modesto de páginas. No ha defraudado tales considerandos el ya académico y nos sumerge en un aprieto tal que ensombrece a aquel en el que se puso el escritor de sonetos a las órdenes de Violante. Porque el profesor Segura, huyendo de falsos eclecticismos, entiende su discurso económico como una entrega al César lo que es del César y a la ideología de cada cual lo que su escala de valores le sugiera, sin olvidar que uno y otro se invaden no siempre con pios deseos. De esta manera, para situar una decisión económica entre la equidad y la eficiencia, decisión sobre la cual descargar después todo el peso de los juicios de valor de quien tenga la palabra última, es menester arrancar a cada mecanismo la cadena de consecuencias que de él se sigue hasta agotar la pintura y el detalle del cuadro en cuestión. Es en esa exhaustividad donde descansa la dificultad de resumir este trabajo, pues quien roba un eslabón está negando, quiéralo o no, la realidad a la cadena. Si a esta ya de por sí prometeica tarea se le une esa otra lucha, en palabras del discurso de contestación del profesor Luis Angel Rojo, «contra quienes pretendían disfrazar, en su opinión, juicios de valor como proposiciones científicas

derivadas del análisis técnico de la eficiencia; y, de otro, contra quienes le parecía que pretendían avanzar juicios de valor de equidad sin estudiar sus costes sociales en términos de eficiencia ni, por tanto, sus consecuencias para el bienestar colectivo», tenemos una necesidad de análisis tan certero y omnicompreensivo —que intente evitar los inevitables varapalos— imposible de resumir en una esencia más sencilla.

Más intentando esa labor de resumen —y aprovechando que el actual Gobernador del Banco de España tuvo que hacer antes este esfuerzo en su discurso de respuesta— señalaremos que el trabajo encierra una reflexión sobre el papel «indispensable» de las políticas macroeconómicas en el mantenimiento de los equilibrios básicos y en la modulación de las oscilaciones cíclicas de la economía, si bien les niega a éstos virtualidad para la mejora de la competitividad industrial. Y allí donde está el reino de las políticas microeconómicas —por ejemplo, el campo de la política industrial, con una variada gama de subpolíticas que irían desde el favor hacia corporaciones industriales, hasta la participación española en multinacionales extranjeras—, no debe ejercer imperialismo alguno la macroeconomía so pena de arriesgar su verdadero cometido, es decir, bajo el riesgo de no lograr «el mantenimiento de los desequilibrios agregados básicos dentro de límites tolerables, la adecuación del ciclo español al de las economías centrales del mundo y la instrumentación de

una combinación de políticas más favorecedora de la reducción de los costes de los factores». Una nueva y mejorada combinación de las políticas fiscal y monetaria, que liberase a esta última de su «responsabilidad excesiva» —causante, en buena medida, de los altos tipos de interés y la sobrevaluación de la peseta— abriría el camino para una serie de medidas que habrían de culminar, tras una bajada de los tipos de interés, con el realineamiento de la paridad de la peseta con motivo de la entrada de nuestra moneda en la banda estrecha del Sistema Monetario Europeo (téngase en cuenta que el discurso fue leído en febrero de 1992, es decir, muchos meses antes de la tormenta desencadenada por el dios del viento alemán y que vendría a confirmar lo acertado del diagnóstico del profesor Segura). Respecto de la política de rentas, a la que dedica una parte importante de su reflexión, nos hallamos de nuevo en sagrados territorios, pues su propuesta —«un pacto voluntariamente asumido entre trabajadores y empresarios», auspiciado por el Gobierno, y que «transmita unas expectativas de conflictividad y cooperación social que aumenten el grado de confianza del capital nacional y extranjero», es bautizada por su antiguo maestro Rojo como «una simple ofrenda a dioses distantes y quizá displicentes», opinión donada desde cierta incredulidad acerca del acompasamiento positivo de las servidumbres de la política a las necesidades de la economía. Una de las piedras sillares

—labradas, por tanto— del discurso del profesor Segura es la conveniencia de la reducción del déficit público, debiendo utilizarse para ello la vía del ingreso y la del gasto. Dentro de ese prurito de no mezclar la eficiencia económica con la equidad social cuando se está haciendo bien un análisis económico, bien un análisis social, no duda el recién estrenado académico en recordar el vigor del mercado a la hora de otorgar eficiencia, igual que no es presa del olvido el poder de una política redistribuidora cuando se trata de aplicar los criterios de justicia que una sociedad determinada se marque. La principal colaboración, pues, de la reducción del déficit público a la mejora económica vendría de su descarga del lastre de la política monetaria, favoreciendo un descenso de los tipos de interés, con las ventajas más o menos obvias que esto conllevaría.

Los aspectos políticos están presentes en todo este discurso de presentación, si bien es cierto que, cuando aparecen, son expresados como tales —o, al menos, de esa manera se pretende—. Así, cuando se reflexiona sobre la paridad de la peseta en aquella fecha —«existen razones de peso para sostener que la paridad actual de la peseta no responde a motivos de tipo real y que su probable sobrevaluación tiene origen en decisiones sobre la instrumentación de la política de control de la inflación»—; cuando se analiza el fracaso de importantes aspectos de los Pactos de La Moncloa —«los grupos de presión económica privados más importantes



## La dimensión estratégica de la tecnología

Patricio Morcillo Ortega

Ariel Economía, Barcelona, 1991. 192 págs.

hicieron naufragar este intento en los aspectos cruciales de reforma que trataban de acercar las instituciones económicas españolas a sus homólogas europeas —liberalización financiera, modernización fiscal, ordenación del sector energético, reconversión industrial—; o a la hora de expresarse acerca de los sindicatos —«el resultado final es un núcleo duro de trabajadores con contratos estables y crecimientos salariales garantizados, y otro débil de trabajadores abocados a tener a lo largo de su vida laboral una sucesión de contratos temporales con una duración media en torno a los 20 meses, seguidos de períodos de desempleo más o menos largos en función de la coyuntura económica» (si bien esta afirmación es más cierta para otros sindicatos europeos antes que para los españoles)— o, reflexión con la que termina el discurso, sobre la empresa pública argumentando contra los que exigen privatizaciones del sector público, recordándoles que «no existe motivo alguno que permita sostener la menor eficacia de la empresa pública por la naturaleza de la propiedad», o que con las presiones privatizadoras «no se persiguen objetivos de eficiencia, sino de interés de grupos de presión privados que han demostrado en las últimas décadas una notoria incompetencia».

El análisis de la sostenibilidad del crecimiento —dando riendas a la identidad  $X-M \equiv S-I$  y, por tanto, a la importancia de las exportaciones cuando la tasa de ahorro es reducida—; la medición de la competitividad —donde la medida

más correcta sería la relacionada con el comportamiento efectivo de las exportaciones netas o de la capacidad de venta de los productos—; la evolución de la competencia internacional —con cambios radicales en la forma de competir, perdiendo costes y precios peso respecto de otras variables que ganan relevancia—, y un pormenorizado análisis de la evolución, especificidades y desfase cíclico de la industria española que desembocan en la consiguiente debilidad industrial de nuestro país completan este denso trabajo del profesor Julio Segura, en pugna contra todo enmascaramiento de la realidad económica y acompañando la reflexión económica —envuelta en el manto de la eficiencia— de una reflexión de compromiso social que, cuando menos, alumbra los puntos en los que su inteligencia crítica decide fijarse. Una bibliografía de apoyo muy reciente y la absoluta presencia de los temas tratados en este discurso, dan al trabajo una actualidad incuestionable contra la que no hay ocultaciones. De ahí que no sea vano que en el discurso de contestación incluido en este volumen despida el académico Rojo al académico Segura citando al poeta de las grandes derrotas dignas, Konstantin Kavafis:

*«Honor a aquellos que en su vida  
custodian y defienden las Termópilas.  
[...]*

*Y más honor aún les es debido  
si prevén (y muchos lo prevén)  
que Efilates aparecerá finalmente  
y pasarán los persas».*

Juan Carlos Monedero

Observando el entramado empresarial podemos apreciar en la última década un importante número de coaliciones y alianzas encaminadas a desarrollar nuevos mercados, reducir riesgos y acceder a nuevas tecnologías; en otras palabras, asistimos a una creciente internacionalización de la empresa.

El autor de la obra que presentamos, tomando conciencia de la dinámica de la economía, y continuando con la línea investigadora que la caracteriza, viene a desarrollar un análisis del componente *innovación* como elemento clave a nivel estratégico para la empresa.

Parece claro que la innovación no ha de concebirse como un hecho puntual en el desarrollo de la empresa, sino como una actitud hacia el futuro a medio y largo plazo que garantice la supervivencia y posiblemente el crecimiento en el cada vez más complejo y hostil entorno. En este sentido, en la empresa se va entendiendo que paralelamente a la dedicación que se presta a la gestión de los recursos comerciales, financieros, humanos, etc., se debe realizar un esfuerzo serio y riguroso en dirección de la gestión de la innovación, dado que la misma constituye uno de los principales condicionantes internos de la competitividad.

La adopción de nuevas tecnologías tiene siempre inicialmente un cierto carácter desestabilizador en la empresa; por muy positiva que se revele dicha innovación, alertará la suspicacia de los individuos que se ven afectados por la misma. Por ello, parte del éxito empresarial se debe al

grado de identificación del grupo humano con la compañía, aceptando unas normas de conducta, manteniendo unas actitudes de respeto y lealtad, sabiendo combinar trabajo con perfeccionamiento profesional, aprendiendo así a vivir con el cambio y ejercitando su creatividad, o, lo que es lo mismo, instaurar una «tecnocultura».

Por otra parte, hablar de actitud innovadora nos conduce a resaltar como factor clave en el éxito de la misma la calidad de la dirección de la empresa, destacando en el perfil del directivo que en un futuro próximo será el de un gestor emprendedor, vigilante de los indicadores de economicidad, productividad y rentabilidad, y con ciertos ingredientes de innovación, creatividad, estrategia y riesgo. Asimismo debe ser humanista y preocuparse por las cuestiones sociológicas.

Todo lo anterior, siendo imprescindible, sirve de muy poco si no se cuenta con una sólida base financiera. De todos son conocidas las deficiencias financieras de las compañías nacionales: débil capacidad de autofinanciación, fuerte descapitalización, irregular rentabilidad, alto coste del capital deuda, etc.; inconvenientes éstos agravados por el tamaño relativamente pequeño de las empresas.

Analizando muy adecuadamente los anteriores factores, el autor de esta obra recoge en la misma cómo debería ser el diseño organizativo de la empresa innovadora. Este diseño exige una estructura organizativa

flexible, con facultad de anticipación respecto a los acontecimientos futuros, con una capacidad de adaptación a un entorno cambiante, donde se dará un valor preponderante a la actividad investigadora, por ser la que proporciona el elemento innovador que potencia la competitividad.

Asimismo, también hay que considerar que los efectos competitivos de las innovaciones no sólo dependerán del progreso técnico que proporcionen sino también de su oportunidad y del nivel de aceptación social que supongan las mismas. Si los avances tecnológicos no responden a necesidades reales, los efectos positivos no se apreciarán a corto plazo y la eficiencia no alcanzará las cuotas previstas. De hecho, una de las principales fuentes de inspiración innovadora para las empresas son las sugerencias que emanan de los clientes recogidas a través del departamento comercial.

En la tercera parte del libro, y siguiendo el análisis de la innovación como eje estratégico, se aborda desde una perspectiva internacional el tema de las redes de cooperación tecnológica. A escala mundial se aprecian continuos esfuerzos entre las empresas para la concertación de convenios de cooperación técnica (*joint venture, star up*) con el objetivo de unificar recursos para adquirir, producir y explotar conjuntamente una nueva tecnología.

Estos acuerdos de cooperación que se llevan a la práctica en la mayoría de los sectores en crecimiento o emergentes, pueden ayudar a diseñar e implantar estrategias competitivas,

puesto que mejoran la flexibilidad de las entidades, reducen los costes de I+D y no les plantean de inmediato problemas de reestructuración.

Analizando la composición de las distintas redes de cooperación tecnológica existentes a escala mundial, se observa que la mayor parte de las empresas participantes son americanas y japonesas. A nivel europeo, las empresas prefieren asociarse a multinacionales estadounidenses o niponas, destacando a este respecto la casi ausencia de empresas españolas. Esta situación llevó a la Comisión de la Comunidad Europea a definir y crear programas comunitarios de I+D para impulsar la tecnología europea, primando a este respecto una actitud puramente defensiva. En cuanto a las alianzas, hay que diferenciar que las sugeridas entre empresas europeas responden fundamentalmente a objetivos de crecimiento, mientras que las alianzas con sociedades americanas y japonesas van enfocadas a mejorar el nivel tecnológico, investigando nuevas formas de producción, nuevos diseños y nuevas necesidades de producto.

Con los programas comunitarios de cooperación tecnológica no sólo se consigue un acercamiento entre las empresas, sino que es posible que tras un período de colaboración fructífera tomen la decisión de continuar por el camino de la cooperación, desarrollando nuevos proyectos en los cuales se podrán incorporar otras empresas de actividades anexas, hasta concebir un tejido con una sólida trama

tecnológica («Fillere»).

Esta macroestructura flexible no tiene por qué estar constituida por asociaciones de empresas pertenecientes a un mismo sector de actividad, ni de una misma nacionalidad, siendo realmente su objetivo el de descubrir y poner a punto una tecnología genérica, y que cada cual utilizará en función de sus necesidades, dándole una aplicación propia.

En conclusión, la mundialización de la economía hacia la que avanzamos se materializa en unos mercados cada vez más homogéneos en los cuales los poderes adquisitivos vigentes en los distintos países se van equiparando, teniendo mayor aceptación los productos con una destacada relación calidad-precio-innovación independientemente del origen nacional de los mismos. Por tanto, el dominio tecnológico se está convirtiendo en la principal arma competitiva, y si una empresa desea hacerse con esta ventaja estratégica no debe desechar alternativas como: inversión en tecnología propia, compra de patentes, participación en programas de cooperación tecnológica, o adquisición de empresas innovadoras.

La obra que comentamos, en fin, es, a nuestro entender, una muy estimable aportación en el análisis estratégico, constituyendo las ideas vertidas a lo largo de la misma el resultado de sustantivas reflexiones, observaciones y análisis de los comportamientos de empresas competitivas, que puede servir como elemento de sensibilización respecto al importante papel que en el actual

contexto internacionalizado de la economía vienen a jugar las estrategias de innovación como medio de reforzar la eficiencia empresarial.

Sin duda, la experiencia está demostrando que la «innovación constituye el mejor seguro de vida para la empresa».

**Jesús Lizcano Alvarez**



## **Teoría de la Hacienda Pública**

*Emilio Albi, Carlos Contreras,  
José Manuel González-Páramo  
e Ignacio Zubiri*

Ariel Economía,  
Barcelona, 1992. 610 págs.

El desarrollo de los fundamentos teóricos que proporcionan el conocimiento económico del Sector Público requiere su adecuada sistematización, explicación y análisis. Los avances en el estudio de la economía pública precisan de una actualización en los planteamientos teóricos que configuran la Hacienda Pública, contemplando al mismo tiempo el contexto económico e institucional en el que se aplica. Este objetivo es el que se establece y alcanza con el manual de Teoría de la Hacienda Pública de los profesores Albi, Contreras, González-Páramo y Zubiri. Su contenido ofrece un amplio curso de economía pública que cubre holgadamente las necesidades de la formación hacendística de un economista. El libro presenta, a un nivel intermedio, las explicaciones conceptuales y analíticas de los temas económicos que configuran la actuación del Sector Público en las economías occidentales y permite, además, a través de distintas combinaciones y grados de profundización en el análisis desarrollado, adaptar su contenido a otros colectivos de usuarios que encontrarán en el mismo un material obligado de referencia.

El diseño de sus capítulos está orientado hacia esa finalidad docente a través de la adecuada combinación de un extenso tratamiento teórico de los temas básicos de la Hacienda Pública moderna con las referencias a las investigaciones empíricas realizadas, centrándose por vía de ejemplos en aquellos aspectos más relevantes del contexto económico e institucional en el que se desarrolla el

Sector Público español. Además, completando cada capítulo, se incluye un resumen de las cuestiones más significativas abordadas en el mismo, una serie de temas para ser objeto de debate y referencias a lecturas adicionales que serán completadas en la bibliografía final.

El contenido de la Teoría de la Hacienda Pública se estructura a lo largo de veinte capítulos distribuidos en siete bloques temáticos. El primero, que comprende los cuatro capítulos iniciales, se dedica a explicar los fundamentos sobre los que se sustenta la teoría de la Hacienda Pública. En él se abordan los contenidos y enfoques desde los que se analiza la economía pública, el agente económico que desarrolla su actividad —el Sector Público— y su principal instrumento de actuación —el presupuesto—. Además, este primer bloque sienta las bases de la justificación de la intervención pública de la economía basándose en los criterios de eficiencia y equidad y explica los procedimientos de toma de decisiones en el ámbito público a través de los sistemas de elección colectiva y el propio comportamiento del Sector Público.

El segundo bloque temático, que comprende los capítulos cinco a ocho, está dedicado al estudio del gasto público. Con el desarrollo de este bloque se rompe, en cierta manera, con la ordenación tradicional de los manuales de Hacienda que centraban casi exclusivamente su contenido en los ingresos públicos, relegando el gasto público a un segundo plano. El primero de los capítulos dedicados al estudio del

gasto público se centra en los dos aspectos fundamentales que orientan su análisis: la explicación de los aspectos teóricos que hacen referencia a la incidencia y los efectos redistributivos de las políticas de gasto y el estudio de la eficiencia en la actuación pública. Un capítulo dedicado al estudio de las técnicas de análisis coste-beneficio como instrumentos que permiten evaluar alternativas de intervención pública en algunos campos de la actuación del Sector Público y dos capítulos dedicados a analizar individualmente los principales aspectos teóricos de las políticas de gasto, diferenciando entre gastos sociales y prestaciones económicas, completan este segundo bloque.

La tercera parte del manual está dedicada al estudio de la teoría de la imposición. A través de tres capítulos se entra en el análisis de la teoría general del impuesto, caracterizándolo dentro de los ingresos públicos, señalando los principios que deben orientar su articulación y centrandolo en los aspectos teóricos sobre las cuestiones básicas que afectan a la imposición: el diseño de reglas de imposición óptima, basadas en la eficiencia del sistema tributario y sus efectos sobre la equidad y el análisis sobre la incidencia y la traslación impositiva. El cuarto bloque, que comprende los capítulos doce a dieciséis del libro, se dedica a explicar el sistema impositivo a través del desarrollo de las principales figuras tributarias: impuesto sobre la renta personal, impuesto de sociedades, imposición sobre la riqueza y la imposición

indirecta, con especial referencia al Impuesto sobre el Valor Añadido. Los efectos económicos de la imposición sobre el comportamiento individual en sus decisiones de trabajo-ocio, consumo-ahorro, asunción de riesgos y grado de evasión y elusión fiscal son analizados de forma específica. Asimismo, es de destacar la referencia, realizada a través de un apéndice, a la imposición personal sobre el gasto de consumo y a la imposición sobre los flujos de fondos de las sociedades.

El resto de los bloques, con un contenido amplio y una aproximación sintética que completa los aspectos centrales ampliamente desarrollados en los capítulos anteriores, se destinan a explicar un conjunto de cuestiones relevantes en la configuración de la economía pública actual.

Así, el quinto bloque hace referencia a otros ingresos públicos —precios públicos, dinero y deuda pública—, de creciente importancia teórica y aplicada en la regulación económica de la intervención pública.

El sexto bloque, que comprende los capítulos dieciocho y diecinueve, aborda el estudio de la Hacienda Pública desde una perspectiva multijurisdiccional, centrándose en los aspectos teóricos del federalismo fiscal que establecen argumentos y pautas que orientan la distribución de competencias y las fuentes de recursos entre los distintos niveles de gobierno. El estudio de los aspectos fiscales de la Hacienda Pública internacional completa este apartado. Finalmente, el séptimo bloque, que coincide con el capítulo final, se



### **Sistema fiscal: esquemas y supuestos prácticos**

*Francisco Poveda Blanco*

Editorial Deusto, Bilbao, 1992. 483 págs.

dedica al estudio de los aspectos macroeconómicos de la Hacienda Pública, abordando la orientación y viabilidad de las políticas fiscales en modelos alternativos de economías cerradas o abiertas.

El recorrido por el contenido del libro permitirá al lector iniciar o profundizar los conocimientos teóricos sobre un campo de análisis —la economía y Hacienda Pública— tan interesante como significativo. Con todo, no es el amplio campo abordado su principal cualidad, sino el enfoque microeconómico utilizado, las aproximaciones conceptuales y los desarrollos analíticos empleados y las constantes referencias a las actuaciones públicas en nuestro contexto económico, que hacen de este libro un manual esperado en el ámbito universitario español.

**Alfonso Utrilla de la Hoz**

La obra comentada constituye una excelente aportación al mundo de la fiscalidad, especialmente en beneficio de quienes han de conocer, analizar e interpretar las normas tributarias del ordenamiento español. Es de prever que por su forma de exposición, su sistematización y contenido, preste un magnífico servicio tanto a los profesionales y expertos fiscales como a quienes en las aulas de la Universidad española tienen como objetivo la enseñanza de esta materia. En su presentación confiesa el autor las dificultades inherentes al conocimiento del sistema fiscal español por la multiplicidad y complejidad de las normas reguladoras que lo definen. Todo esto en un contexto en el que se perfila la necesidad de hacer soluble un problema que se acrecienta día a día ante el malestar de millones de contribuyentes que vienen obligados a soportar la carga fiscal desde el desconocimiento e incomprensión de los impuestos.

En esta vía de ofrecer soluciones debe situarse la publicación del libro del profesor Poveda Blanco, el cual presenta la plausible novedad de la exposición por medio de esquemas y cuadros que hacen más sencillo y comprensible el tributo, alejando al lector de reiteraciones, expresiones confusas cuando no escabrosas y en todo caso huyendo de la exposición plúmbea y árida de los manuales al uso. De esta forma, el contenido de las disposiciones reguladoras de cada impuesto se ofrece actualizado, libre de normas derogadas y se presenta en la forma que resulta de más fácil comprensión.

A continuación de la exposición esquemática de cada impuesto, el autor ofrece una colección de supuestos y ejercicios prácticos que favorecen el conocimiento de las normas tributarias y su adecuada interpretación conduciendo al lector hacia el objetivo del manual, que no es otro que el de facilitar un mejor conocimiento de nuestra fiscalidad a través de los casos prácticos que, desde premisas muy rigurosas —no exentas de un ameno sentido del humor—, facilitan enormemente la comprensión de los dictados legales. La estructura de la obra es sencilla. Desde un formato superior al normal (27 x 20), que favorece la composición de los esquemas, se inicia la presentación del Sistema Fiscal español con un cuadro conjunto del mismo, clasificándolos según su naturaleza —estatal, autonómica o local— y atendiendo a la clásica diferenciación entre impuestos directos e indirectos y a la voluntariedad y obligatoriedad de los impuestos municipales. A partir de aquí, el autor va dedicando cada capítulo a la exposición esquemática de cada uno de los impuestos, incluyendo las más recientes modificaciones, excluyendo las disposiciones no vigentes y logrando que su comprensión se realice desde la favorable posición de una visión más global y transparente al servirse de la síntesis precisa para no perjudicar su comprensión, sin omitir, por ello, epígrafe o concepto alguno. Los supuestos prácticos que cierran cada capítulo favorecen la comprensión del impuesto objeto del mismo, y enlazan su presentación



### Estudios sobre fiscalidad financiera y bursátil

Eduardo Ramírez Medina  
CISS, 1992, 404 págs.

con el desarrollo práctico de las cuestiones más sobresalientes y relevantes de nuestra fiscalidad. El número de ellos varía en función de cada capítulo, siendo más amplio en el caso de los impuestos más relevantes y generales —IRPF, Impuesto sobre Sociedades e IVA—, por su mayor importancia en el mundo empresarial y de los contribuyentes en general.

No excluye el autor el contenido de la Hacienda municipal. Consciente de la importancia progresiva que va adquiriendo esta parcela y de la novedad de sus normas reguladoras, dedica el capítulo VIII a su estudio acompañándolo de 12 supuestos prácticos que ayudan a liquidar estos impuestos y en especial el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Es preciso advertir que la obra tiene una finalidad esencialmente positivista, con intención especialmente didáctica a la que se consagra. Así, al hacer uso de los esquemas se clarifica el contenido expositivo de la norma en beneficio de una imagen inteligible y de la síntesis. A cambio, en el apartado de los supuestos prácticos el autor se sirve con ingenio de excelentes ejemplos que sirven de instrumento traductor, explicación y enlase entre las normas reguladoras y la realidad socioeconómica.

Aventurar el éxito de la obra no parece entrañar ninguna suerte de riesgos, pues conociendo las anteriores publicaciones del autor y la capacidad didáctica de las mismas, tras el detenido análisis de la

presente, cabe presumir que esta nueva forma de contemplar el mundo de la fiscalidad alcanzará el éxito que merece el ímprobo esfuerzo que en ella se adivina y que nos permite presagiar futuras ediciones en las que a la vez se vayan incorporando las próximas novedades fiscales. Y permítansenos sugerir al autor que pondere la conveniencia de incluir en el contexto de la obra el desarrollo esquemático de las *cotizaciones a la Seguridad Social*, dada su condición tributaria, de la que no duda el propio autor en la medida que las incluye en el sistema, aunque ello vaya en detrimento de la extensión de la obra, pues sin duda beneficiará al concepto de generalidad con el que se concibe. En resumen, nos encontramos ante una excelente novedad editorial en la que se ha realizado un gran esfuerzo por hacer fácil una materia cada vez más árida y cuyo conocimiento se hace imprescindible para un gran número de estudiosos, profesionales y contribuyentes.

**Andrés Pedreño Muñoz**

Eduardo Ramírez Medina, conocedor de los vericuetos fiscales desde su privilegiada atalaya en el Ministerio de Economía y Hacienda, dirige y coordina en esta obra a un grupo de profesionales del área fiscal también al servicio público, con el objetivo de aportar conocimiento acerca de la incidencia fiscal de una amplia gama de operaciones financieras, tanto desde el punto de vista de los agentes económicos que acuden a los mercados en busca de recursos con que financiar su actividad empresarial, o simplemente de cobertura de los riesgos derivados del tráfico mercantil mediante la utilización de nuevos instrumentos financieros, como por el lado del ahorrador/inversor particular, avasallado, en muchos casos, por la publicidad de multitud de productos financieros en donde el diferente tratamiento fiscal se configura decisivo a la hora de su elección para la colocación de sus excedentes.

De esta forma, la obra se abre con tres capítulos destinados a analizar la problemática fiscal que conlleva la financiación de la actividad empresarial. El objeto del capítulo I es la financiación mediante el recurso a capitales ajenos, ya sea a través de préstamos, ya sea a través de empréstitos, mientras que en los capítulos II y III se hace referencia a la financiación mediante capitales propios (ampliaciones de capital), ya sea mediante la aportación explícita de capital por los socios o capitalizando fondos (reservas) generados por la propia actividad de la empresa.

Aunque todas estas formas

mencionadas tienen la finalidad común de aportar recursos financieros a la empresa, en esta parte de la obra se pone de manifiesto la existencia de un trato fiscal diferenciado que penaliza el recurso al capital propio, pues mientras los intereses que una empresa satisface por la utilización de capitales ajenos tienen consideración de partida deducible a efectos del Impuesto sobre Sociedades, el dividendo, así como cualquier otra cantidad destinada a retribuir el capital propio, carece de tal. Profundizando más en este tratamiento diferenciado, los dividendos se encontrarían sometidos a un problema de doble imposición, no atenuada en su totalidad por los procedimientos usuales en el sistema tributario español.

El capítulo IV está dedicado íntegramente a analizar los aspectos económicos, financieros, jurídicos y fiscales de los nuevos instrumentos financieros (futuros, opciones, *frs*, *swaps*, etc.) que, paralelamente a su carácter de inversión especulativa, suponen para las empresas métodos válidos de cobertura de los riesgos inherentes a su actividad.

Uno de los capítulos más interesantes de esta obra es el referido a la tributación de los no residentes en España (capítulo V). Al excelente trabajo de compendio y clarificación de las normas que afectan a la tributación en España de los no residentes, hay que añadirle la actualidad del tema tras la aprobación de la normativa liberalizadora de los movimientos de capital. El régimen fiscal de las inversiones de no

residentes en Deuda Pública, el de las operaciones intracomunitarias en la perspectiva de entrada en vigor del mercado único y la particularidad del tratamiento a los residentes en paraísos fiscales son otros de los aspectos relatados en este capítulo. Se echa en falta, sin embargo, siquiera una mención del Impuesto Especial sobre Bienes Inmuebles de Entidades No Residentes creado por la disposición adicional sexta de la Ley 18/1991, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y del régimen fiscal aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes de la CEE (Ley 29/1991, de 16 de diciembre).

En el capítulo VI se nos ofrece una visión de las consideraciones fiscales referentes al valor de cotización de los títulos negociados en bolsa, tanto desde el punto de vista de la empresa como del accionista, fundamentalmente a efectos de determinación de la base imponible de los tributos que gravan la renta de las sociedades y de las personas físicas.

La fiscalidad que recae sobre el inversor particular queda reflejada en el capítulo VII. El eje del capítulo es el análisis de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en materia financiera, es decir, incrementos y disminuciones patrimoniales y rendimientos del capital mobiliario, incluyendo en este último una referencia a los todavía no reglamentados planes de ahorro popular.

Volviendo a la dimensión empresarial,

el capítulo VIII trata de la captación por éstas (fundamentalmente pymes) de recursos financieros en los denominados segundos mercados de valores, las sociedades de promoción de empresas y las entidades de capital riesgo, como forma complementaria (¿alternativa?) a la tradicional apelación al crédito bancario.

El contenido sustancial de la obra finaliza con un capítulo dedicado a la armonización a nivel comunitario de la fiscalidad sobre el ahorro, tema de rabiosa actualidad por cuanto el gobierno belga, que preside la CE durante el segundo semestre de 1993, ha adelantado que uno de sus principales objetivos será alcanzar un acuerdo para quebrar el «impasse» en que se halla en temas como el establecimiento de un sistema de retención en la fuente sobre los intereses y el esquema de secreto bancario que algunos países mantienen y que se encuentra en contradicción con el principio de intercambio de información entre las administraciones fiscales de los distintos Estados miembros.

Se completa el presente trabajo con una amplia y sistematizada bibliografía, por autores y por temas, que permitirá al lector escudriñar la diversidad temática que abarca la presente obra, así como un anexo que recoge la normativa básica vigente analizada en la obra.

**Francisco Javier López Zomoza**



### **Anuario de Economía y Finanzas, 1993**

*Analistas Financieros Internacionales*

Ediciones El País, Madrid, 1993. 290 págs.

El Anuario de Economía y Finanzas, 1993 es el primero de estas características que se elabora en España. Su contenido se estructura en torno a siete grandes bloques, correspondiendo los cuatro primeros (el núcleo central del trabajo) al análisis propiamente dicho; se completa el conjunto con una síntesis cronológica de acontecimientos económico-financieros mundiales y españoles, una síntesis de las novedades normativas más trascendentes de la Comunidad Europea y de España, así como una amplia base estadística que sirve como complemento a la temática abordada en la obra.

Bajo el título genérico de «Economía Mundial y Europea» se estudia en el primer bloque, desde una perspectiva regional, el comportamiento de las principales variables económicas durante el año 1992 y los primeros meses de 1993. Estados Unidos, Japón, CEE, Europa del Este, América Latina y otros países en desarrollo son analizados con estilo preciso. Un detalle que llama la atención desde el principio de la obra es la aparición, junto al cuerpo principal de la obra, de diversos artículos temáticos sobre episodios concretos. Es destacable la serie dedicada a los aspectos relacionados con la construcción europea, tanto en la perspectiva de entrada en vigor del Mercado Único como con el proceso de Unión Económica y Monetaria. El segundo bloque dedica su atención íntegra a la economía española en 1992, es decir, a recapitular sobre las razones de la fuerte caída en el crecimiento de la producción (preludio

de la recesión de 1993) y sus consecuencias sobre otras variables tales como el empleo, los flujos comerciales con el exterior, la inflación (se analiza la nueva metodología de elaboración del IPC), los resultados empresariales, etc. Se incluye, asimismo, una síntesis de los indicadores de la economía española resuelta gráficamente de manera óptima. Paralelamente al análisis macro y micro, se valora la articulación de la política económica realizada desde las instancias oficiales correspondientes.

El comportamiento de los mercados financieros internacionales es objeto del tercer gran bloque del Anuario. En primer lugar se analizan los mercados de divisas, y en relación con ellos el comportamiento en 1992 de los tipos de cambio de las principales monedas vehiculares (dólar, yen y marco) y de la peseta frente a ocho divisas relevantes, y su situación en el Sistema Monetario Europeo tras las sucesivas correcciones de su valor como consecuencia de las fuertes tormentas monetarias y cambiarias producidas tras el resultado del referéndum danés para la ratificación del Tratado de la Unión Europea. Los tipos de interés en cada moneda son analizados a través de las correspondientes curvas tipo-plazo. Igualmente, este tercer bloque destina varios capítulos al análisis de los principales mercados de renta fija (cada vez más internacionalizados), el mercado bancario internacional, los mercados crediticios (el año 1992 registró nuevos volúmenes récord de actividad), las principales bolsas internacionales y los mercados de

instrumentos derivados (futuros, opciones y swaps).

El cuarto bloque está dedicado a los mercados financieros españoles. Manteniendo una estructura similar a la del bloque anterior, los principales mercados (crediticios, renta fija, renta variable, instrumentos derivados) reciben la oportuna atención. Destaca el análisis de la evolución del sector bancario español en 1992, en el que muy diversos factores han influido en las cuentas de resultados de la mayoría de las entidades, especialmente en la banca privada que ha visto cómo éstos caían rompiendo la tendencia mostrada en los últimos años. Los mercados de instrumentos derivados también son objeto de amplio análisis, pues aun a pesar de su juventud el desarrollo adquirido ha sido importante. El bloque finaliza con los capítulos dedicados a la inversión colectiva (destino preferente del ahorro en los dos últimos años) y el sector asegurador.

En definitiva, el profesor Emilio Ontiveros dirige en esta obra a un plantel de profesionales del equipo de Analistas Financieros Internacionales cuya excelencia en el análisis es contrastada día a día por el «mercado». Como el propio Ontiveros señala en la presentación, la primera edición de esta obra aparece en un decisivo momento. Decisivo por cuanto es en épocas de elevada incertidumbre cuando más necesario se hace contar con herramientas que ayuden a interpretar la volubilidad de los acontecimientos. Y esto se consigue, no sólo por la agudeza del análisis, sino por el ejercicio de



### Los Mercados de Deuda Pública ante la Unión Europea y Monetaria

Ignacio Ezquiaga Domínguez et al.

Instituto de Estudios y Análisis Económicos, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1993. 392 págs.

anticipación que se realiza a lo largo de sus casi trescientas páginas. Uno de los méritos del Anuario consiste en la didáctica de su elaboración, lo que amplía sustancialmente el abanico de potenciales lectores. A la rigurosidad del análisis que requieren los profesionales de la economía y las finanzas, se une la claridad y sencillez de su exposición, por lo que el público estudiantil y el profesional cualificado (no necesariamente iniciado) encontrarán en la obra una referencia donde satisfacer su curiosidad. El atractivo diseño y presentación (otra de sus virtudes) permiten su fácil lectura, lo que siempre es de agradecer en una obra de estas características. Pocas veces se tiene la oportunidad de dar la bienvenida a una obra que, con toda seguridad, no pasará a engrosar las estanterías de las bibliotecas de sus compradores, sino que se convertirá en un «libro de cabecera», de referencia continuada para los profesionales de la economía y las finanzas.

**Jaime López Cabañero**

En un momento como el que vivimos, de re-cuestionamiento de ciertos aspectos de la unidad europea, la publicación de una obra que aborda la Unión Económica y Monetaria es siempre bienvenida. Si ello se entrelaza y combina con el análisis de la realidad de los mercados de deuda pública y de sus perspectivas futuras ante la Unión, el interés que despierta en el profesional y en el analista es inmediato. Pero si, como es éste el caso, dicha obra se lleva a cabo con la claridad de análisis, el rigor teórico, la profusión de ejemplos y el énfasis práctico que consiguen transmitir los autores, el éxito no puede ser menos que merecido.

El estudio se estructura en tres partes bien definidas. En la primera se expone el contenido del Tratado de Maastricht en lo que respecta a la Unión Económica y Monetaria (UEM). En ella se hace hincapié en los contenidos reguladores del proceso de convergencia nominal y en los que afectan a los déficit públicos en particular. Los conceptos de no corresponsabilidad (*no bail out*) y credibilidad se relacionan en el marco de progresiva pérdida de soberanía monetaria que supondrá la UEM. El final del señoreaje en cuanto a la emisión de deuda por parte de los Estados y el radical cambio que experimentará la evaluación del riesgo soberano a partir de la tercera fase de la UEM, temas ambos de enorme trascendencia, quedan perfectamente definidos en el capítulo 1. Se ofrece asimismo en esta primera parte una clara visión de los procesos necesarios en los estados autonómicos o federales para llevar a

la práctica los profundos cambios diseñados en Maastricht. La segunda parte de esta obra se centra en la situación del endeudamiento público en la Comunidad, tanto en un plano global como nacional. En ella se ofrece una visión precisa del estado de las finanzas públicas en los distintos países miembros, al tiempo que se relacionan con el objetivo de convergencia marcado para la UEM. Este tratamiento pormenorizado es esencial a la hora de evaluar las posibilidades de convergencia, y por tanto de cambios estructurales en los mercados de deuda, de cada uno de los estados que componen la CEE. Situaciones tan arquetípicas como el caso belga o el griego ayudan a comprender la necesidad de compatibilizar la política fiscal con los compromisos europeos si realmente se persigue una convergencia nominal que abra el camino a la real. Por ello se analiza en el capítulo 3 la teoría de la sostenibilidad de los déficit y la situación real de las finanzas europeas en cuanto a la combinación de excedente primario, pago de intereses y crecimiento real. De aquí se pueden extraer importantes conclusiones a la hora de interponer el término «sostenible» que pretende definir los límites del endeudamiento público en el seno de la UEM y así lo acomete el libro. La parte II se cierra con una reflexión sobre los distintos mecanismos de evaluación de rentabilidad en las inversiones en deuda pública realizadas por los agentes del mercado en función de su condición, o no, de residentes. Es

particularmente clarificador este análisis, que se centra en los conceptos de diferencial de rentabilidad esperada y pendiente de la curva de rentabilidad, en la interpretación de sucesos que han acompañado las recientes tensiones cambiarias en el caso español. La importante presencia de inversión no residente en los mercados de deuda pública españoles hace imprescindible para cualquiera que pretenda avanzar en la comprensión de los mecanismos de formación de precios la consideración de estos factores diferenciadores.

La parte III esboza una serie de innovaciones, tendencias y cambios necesarios que deberán producirse en los mercados de deuda en general y en el español en particular. Son quizá estos capítulos (del 5 al 8) los que mayor interés ofrecen en términos de información concreta sobre los movimientos que previsiblemente se producirán en los mercados a medida que la UEM pase de propósito a realidad. Temas como la importancia de la fiscalidad en la integración de los mercados nacionales, los procedimientos de liquidación y compensación o los nuevos patrones de comportamiento de los tesoros nacionales en su camino por las distintas fases de la Unión, son tratados con acierto por los autores en el convencimiento de la necesidad de anticipar su virtualidad y preparar desde ahora los mecanismos necesarios para su tratamiento. El mercado español necesita imperiosamente avanzar en la dirección marcada si pretende seguir atrayendo la atención de los

inversores europeos como lo ha hecho hasta la fecha.

Los instrumentos derivados (futuros y opciones) sobre deuda pública ya operan en nuestro país con mercados organizados y volúmenes crecientes desde 1990. Sin embargo, tal y como podemos comprobar en esta obra (cap. 6), la distancia a salvar con los mercados más activos en Europa es aún grande. El capítulo repasa las características de los mercados de derivados europeos y se detiene en el británico, el francés y el alemán. La repercusión inmediata de la UEM en este campo es la cuestionabilidad de la supervivencia de los mercados regionales menos desarrollados una vez desaparecidas las barreras cambiarias. Los autores concluyen en la necesidad de dotar a los mercados nacionales de flexibilidad y eficiencia en la formación de precios como única manera de garantizar su existencia.

Los autores introducen en el texto dos figuras poco usadas en nuestro país pero de gran aceptación en otros de nuestro entorno. Se trata del préstamo de valores y del *stripping*. Ambos son, sin duda, instrumentos muy necesitados en la compensación y la gestión de carteras que no tardarán (ya lo están haciendo) en incorporarse a la realidad del mercado español. De la misma forma, los «ceros» (bonos sin cupón explícito) son presentados como una dirección de avance en la gestión del riesgo y la política de emisión de los estados. En el texto se analizan tanto los cupones cero primarios como los secundarios (derivados del *stripping*) y se analizan bajo los criterios de

reinversión, apalancamiento, duración y convexidad. Se apunta éste como uno de los instrumentos necesarios para dotar de mayor duración a los títulos de deuda pública de algunos países, entre ellos el nuestro.

Por último, el estudio se adentra en el mercado de deuda pública en ecus. Se pasa revista a la evolución de esta moneda en sus diversas concepciones (cesta, «duro», «congelado», etc.), y se analizan los mercados primarios de emisión de deuda en ecus en los distintos países europeos. La perspectiva de una moneda única en la última fase de la UEM nos hace valorar con mayor intensidad cualquier información referente a las características del ecu como moneda de denominación de emisiones de bonos. El libro reconoce esta situación y provee al lector con los criterios básicos para evaluar el mercado de la deuda pública en ecus y su previsible evolución futura de la mano de la UEM.

En general, es ésta una obra de interés práctico y claridad teórica poco comunes. La profusión de herramientas de análisis gráfico y de información reciente de cada uno de los mercados hace especialmente fructífera la lectura en términos de capacidad interpretativa de la realidad diaria al tiempo que posibilita una visión global de las tendencias a medio plazo que se sucederán paralelas al desarrollo de la Unión Económica y Monetaria. La inclusión de bibliografía específica en cada capítulo es, además de una característica a imitar por otros estudios de este tipo, una magnífica guía para profundizar (hasta el límite



### **Principios de gestión financiera de la empresa**

*Angel y Juan Pérez-Carballo,  
y Eugenio Vela*

Alianza Universidad Textos,  
Madrid, 1992. 488 págs.

de desarrollo teórico moderno) en cualquiera de los aspectos concretos de la obra. No cabe duda de que este oportuno estudio se convertirá a su vez en nueva referencia para futuras publicaciones.

**Rodrigo Buenaventura Canino**

Con el matiz de un mínimo cambio en el título, el libro de Eugenio Vela y los hermanos Pérez Carballo representa la cuarta edición, completamente actualizada y adaptada al nuevo entorno financiero de las empresas españolas, de la obra de los autores que vio la luz por primera vez en 1981, representando ya entonces un auténtico hito en la literatura sobre finanzas empresariales en nuestro país. Dejando aparte los tradicionales libros de texto de las Facultades de Económicas españolas, con un marcado sesgo analítico y teórico, lo cierto es que existía un vacío en cuanto a bibliografía aplicada sobre finanzas empresariales, que era llenado mediante el recurso a traducciones de textos editados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, país con la más larga tradición académica y extraacadémica sobre el «Corporate Finance». El problema con dichas traducciones, aparte de la literalidad de las mismas, es que los numerosos ejemplos, supuestos prácticos y casos, que realmente constituyen el principal valor añadido en dicho segmento de literatura aplicada, pierden toda su virtualidad cuando pretenden ser extrapolados a la realidad española. Es en dicho dilema donde hay que reconocer el mérito que ha tenido, desde su primera edición, el libro de Eugenio Vela y los hermanos Angel y Juan Pérez Carballo. Fruto de la doble condición de los autores como profesionales de las finanzas y profesores con una dilatada experiencia docente en centros de postgrado (la Escuela de Organización Industrial en sus

primeros pasos, y la Escuela de Economía durante la última década), han sabido compaginar el rigor en la exposición y una especial habilidad para captar los matices aplicados con numerosos supuestos y casos que, con nombres deliberadamente ficticios, recogen problemas y situaciones reales de empresas españolas en el contexto financiero español.

De entrada, incidiendo en esa filosofía mucho más aplicada, es de agradecer la inclusión de las partes I, II y III del libro abordando unos aspectos rara vez tratados en los libros de Economía Financiera con un enfoque más académico, como son los referentes a la vinculación de los sistemas informativo-contables con la gestión financiera de la empresa. En efecto, difícilmente puede plantearse una correcta y racional toma de decisiones financieras si no se cuenta con el cuadro de mandos apropiado para calibrar, tanto ex-ante como ex-post, la salud financiera de la empresa, que puede verse alterada por las decisiones de inversión o de financiación.

La última edición de la obra desarrolla dichos capítulos con adecuación al Plan General de Contabilidad de 1990, tanto en los aspectos básicos como en la elaboración e interpretación de las cuentas anuales en la empresa, a las que se dispensa un tratamiento que es especialmente de agradecer. Como también lo es el análisis económico financiero que se lleva a cabo de las empresas españolas basado en la Central de Balances, y abarcando todo el período 1981-1990, lo que permite

incidir en las transformaciones financieras que se han producido en la empresa española, a las que las sucesivas ediciones del libro se han ido adaptando convenientemente. El desarrollo de las técnicas más directamente relacionadas con la gestión financiera propiamente dicha se lleva a cabo en las cinco partes siguientes, con una distribución muy apropiada desde un punto de vista metodológico. En primer lugar se aborda la planificación financiera, también escasamente abordada en los textos más académicos, distinguiendo entre los presupuestos —de caja y de estados financieros— a corto plazo, y el plan financiero de la empresa a largo plazo, apoyándose en los dos casos con supuestos reales y soporte informático para someter la planificación financiera a análisis de sensibilidad, especialmente conveniente en un horizonte a largo plazo, en el que las variables exógenas a la empresa pueden ser objeto de gran variabilidad. Tal vez sea la parte V del libro, dedicada al análisis de inversiones, la más «convencional», lo que es lógico, habida cuenta de que la evaluación económica de proyectos de inversión descansa sobre unos parámetros universalmente válidos, y con escasas peculiaridades entre diferentes países, más allá de los diferentes tratamientos fiscales de las amortizaciones, desgravaciones, etc. En cualquier caso, es especialmente interesante el análisis que se realiza de la interacción entre decisiones de inversión y de financiación, y en particular de cómo un proyecto puede verse aceptado o rechazado en

función de la estructura financiera que lo respalda.

El análisis de la estructura financiera de la empresa, y de la medición correcta del coste financiero medio resultante es, precisamente, el objeto de la parte VI del libro, en la que lo más novedoso con respecto de ediciones anteriores es el capítulo dedicado a la gestión de los riesgos de tipos de interés y de cambio explícitos en la estructura financiera de las empresas. Con dicho capítulo, el libro se hace eco de la creciente exposición a los dos mencionados riesgos que se ha ido adoptando a lo largo de los últimos años en las empresas españolas, como consecuencia de la generalización de operaciones de endeudamiento a tipo de interés flotante, y en muchas ocasiones denominadas en divisas. La fuerte volatilidad de los tipos de interés, y especialmente de los tipos de cambio —como las sucesivas devaluaciones de la peseta han puesto de manifiesto en los últimos meses— introducen un considerable riesgo en dichas operaciones de endeudamiento, que deben ser, como mínimo, convenientemente controlados y, en caso de juzgarse excesivos, cubiertos mediante los instrumentos de cobertura disponibles.

La parte VIII del libro está dedicada a una dimensión de la gestión financiera de la empresa que también es a menudo omitida de su consideración en los textos más académicos, y que sin embargo ocupa probablemente la mayor parte del tiempo de los directores financieros de las empresas, cual es la gestión del

circulante, o de los activos y pasivos a corto plazo, cuya importancia no cabe duda de que va a ir creciendo en el tiempo. Conforme la creciente productividad de los factores, y la no menos creciente competencia entre procesos productivos, introduce mayores exigencias de flexibilidad, la presión a la baja sobre los costes fijos se va traduciendo en un peso relativo cada vez menor para los activos fijos en las empresas, en las que cuestiones como la optimización de sus existencias y de sus políticas de cobro y pago a clientes y proveedores van adquiriendo sistemáticamente un peso relativo mayor sobre la capacidad de las empresas para generar valor. Cierra, finalmente, el libro con un capítulo sumamente interesante sobre el control financiero, abordando tanto las técnicas apropiadas al respecto, como el entronque de su función en la organización empresarial. Al hilo del anterior argumento sobre la presión competitiva, así como de los crecientes riesgos implícitos en la gestión financiera de la empresa, los mecanismos para un sistemático control de la misma deben contar con la máxima prioridad y entroncarse con la máxima jerarquía funcional. Estamos, en suma, ante una obra que, sin alejarse en lo fundamental de los esquemas básicos de tratamiento sistematizado de la gestión financiera de la empresa, aporta un enfoque —tanto en el lenguaje utilizado como en la intercalación continua de referencias prácticas— sumamente pedagógico, y a su vez con una continua cercanía a la realidad cotidiana a que se enfrentan las



**Socialismo,  
cálculo económico  
y función empresarial**

*Jesús Huerta de Soto*

Unión Editorial, Madrid, 1992. 446 págs.

empresas españolas. Más de diez años después de su primera edición, y después de cuatro completas actualizaciones, en las que ha sabido incorporar adecuadamente las transformaciones producidas, tanto institucionales y reguladoras como en hábitos y esquemas de comportamiento, el libro sigue constituyendo, en mi opinión, el texto más apropiado para la formación de postgrado en finanzas empresariales en nuestro país.

**Angel Berges Lobera**

Se debe saludar sin reservas la publicación de este libro y recomendar encarecidamente su lectura por varias razones. En primer lugar, porque suministra una excelente síntesis del debate teórico sobre el cálculo económico en las sociedades socialistas y una lúcida crítica de la interpretación convencional de dicho debate. Una síntesis, además, que permitirá apreciar al lector que no esté familiarizado con el contenido de esta crucial contienda intelectual la profunda percepción del fenómeno económico de dos grandes economistas, Mises y Hayek, que hasta fecha bien reciente habían sido relegados a las catacumbas del edificio de la teoría económica por el paradigma científico dominante. La visión de estos dos grandes economistas sobre la naturaleza del problema económico y de la acción humana en sociedad, cuidadosamente expuesta y razonada en el libro de Huerta de Soto, permite comprender las razones fundamentales del colapso económico del socialismo y el fracaso de las teorías que sostenían no sólo que dicho sistema podía ser eficiente, sino incluso más eficiente que el capitalismo.

En segundo lugar, porque el libro no se limita a un exhaustivo análisis histórico de dicho debate, lo que ya de por sí justificaría su lectura debido a que los razonamientos de uno y otro lado se han dispersado en colecciones de artículos de los principales participantes en la contienda (1). Además, Huerta de Soto contrasta las principales

posiciones enfrentadas en el debate con las vicisitudes del socialismo en Europa del Este, disecciona con precisión las principales discrepancias entre los supuestos del análisis de los creyentes en el socialismo de mercado y la realidad; somete, por otra parte, la teoría del equilibrio general neoclásico a un interesante juicio histórico por su incapacidad para analizar adecuadamente el funcionamiento del socialismo y, por consiguiente, no haber sabido pronosticar su derrumbe.

Finalmente, otra razón de peso para alabar esta obra es que en ella se efectúan también interesantes exploraciones sobre la metodología y el análisis económico desde la perspectiva de la denominada escuela austriaca de economía, que tiene en Huerta de Soto a uno de sus mejores y más entusiastas representantes en nuestro país. Baste señalar, al respecto, que se trata de un profesor de economía que ha tenido la valentía, y a mi juicio el acierto, de utilizar el extraordinario tratado de Mises (*La acción humana*) como libro de texto introductorio en su docencia universitaria; y, ciertamente, no es una contribución pequeña a la educación económica de nuestra sociedad diseminar la obra de Mises y de la escuela austriaca. Es particularmente interesante, e instructivo para los economistas que conciben la empresa y el consumidor como meros mecanismos matemáticos de maximización sujetos a unas restricciones determinadas, la clarificación y desarrollo del concepto de función empresarial que se efectúa en el libro reseñado.

Hechos estos comentarios laudatorios, quisiera efectuar ahora las consideraciones críticas que son de rigor en toda recensión, aunque sólo sea para probar que el autor de la misma se ha leído el libro reseñado. Es ésta, sin embargo, una tarea difícil cuando, como ocurre en este caso, el comentarista coincide con el autor del libro tanto en su mensaje fundamental, la inevitable ineficiencia económica y la inadmisibilidad ética del socialismo, como en los razonamientos de que se sirve para articular dicho mensaje. Afortunadamente, hay un aspecto del libro comentado que, a mi juicio, exige, si no una crítica, sí al menos una reflexión que ponga de manifiesto la existencia de puntos de vista alternativos a los defendidos por Huerta de Soto. Se trata de la visión de la teoría económica y la filosofía política «austriaca» que se postula en este libro. Como en otras publicaciones de los modernos «austriacos», Huerta de Soto considera su trabajo dentro de una escuela que se remonta a Carl Menger, que ciertamente engloba a Mises y Hayek, pero también a Rothbard, Kirzner, Hoppe y otros autores recientes; una escuela cuya metodología y aparato analítico diferirían radicalmente de la ortodoxia dominante cuyo núcleo central sería el análisis de equilibrio general walresiano. Considera también que existe una filosofía política «austriaca» cuyas génesis y desarrollo seguirían los de la escuela económica de la misma denominación con la que estaría unívocamente asociada. Debo confesar que en este aspecto

no coincido plenamente con el planteamiento de Huerta de Soto, que por otra parte no hace sino seguir el hábito de otros modernos economistas también autodenominados «austriacos». A mi juicio, la obra de la escuela austriaca que culmina en Mises y Hayek ha sido, en su mayor parte, asimilada por la teoría económica ortodoxa; si bien esto no excluye que haya aún vetas insuficientemente exploradas o desarrollos que, para bien o para mal, hayan sido abandonados sin cristalizar en esquemas teóricos lógicamente completos. Igualmente considero a Mises, y sobre todo a Hayek, como parte de la gran tradición de filosofía política del liberalismo, continuadores directos de la visión de pensadores como De Tocqueville y Lord Acton (2). Para justificar mi opinión, me permito solicitar el socorro de Hayek. Según este autor, habría cuatro generaciones de la escuela austriaca. Entre sus representantes más cualificados estarían su fundador, Menger, después Bohm Bawerk y Wieser en la segunda generación; Mises, en la tercera, y el propio Hayek, junto con Haberler y Machlup, en la cuarta. Según Hayek, en un artículo sobre la historia de la escuela de economía austriaca elaborado en 1968: «... si bien esta cuarta generación, en su forma de pensar y en los intereses que la guían, todavía muestra claramente la tradición de Viena, difícilmente se puede considerar como una escuela independiente, en el sentido de representar una doctrina particular. Una escuela alcanza su mayor triunfo cuando deja de existir

como tal escuela porque sus ideas fundamentales han sido asimiladas por la sabiduría convencional dominante». La reciente publicación de unas notas póstumas sobre la escuela austriaca, muestra que Hayek seguía manteniendo este punto de vista poco antes de su muerte (3): «... la obra más influyente de Robbins, *The Nature and Significance of Economic Science*, convirtió lo que hasta ese momento era la aproximación metodológica de la escuela austriaca a la microeconomía en el patrón de general aceptación. Igualmente importante fue lo que se puede considerar la formulación final del análisis de la utilidad marginal efectuada por J. R. Hicks... Esta concepción, completamente independiente de cualquier concepto de utilidad mensurable, se puede considerar como la formulación definitiva de más de cincuenta años de análisis en la tradición de la escuela austriaca de economía». Es verdad que hay aspectos de la obra de eminentes autores de la escuela clásica austriaca que no han sido plenamente incorporados a la teoría económica ortodoxa y que algunos desarrollos de esta ortodoxia no son aceptados por aquellos autores. Pero también es verdad que se ha incorporado más de lo que se ha dejado fuera y, sobre todo, que se ha incorporado lo más importante. Por otro lado, lo que se entiende por teoría económica ortodoxa dista de ser una férrea y homogénea disciplina donde no caben discrepancias analíticas o metodológicas. Así, si bien es cierto que las pretensiones del análisis de equilibrio general

repugnaban intelectualmente a Hayek y Mises, también son repudiadas por la tradición de la escuela de Chicago creada por Knight, Viner y Simons y continuada por Stigler, Friedman y Becker; esto, sin embargo, no sitúa a estos últimos autores en la posición de rebeldía, reclamando el derribo de los cimientos de la ciencia económica ortodoxa, de los modernos economistas austriacos (4).

Por otro lado, está la cuestión de la filosofía política. Los modernos economistas austriacos son, fundamentalmente, el resultado del magisterio de Mises en Estados Unidos y han llevado hasta sus últimas consecuencias lógicas las críticas de este economista a la intervención del Estado en la economía. Ahora bien, yo creo que Mises exageró sus críticas, que siempre tenían una indudable coherencia lógica, para ser escuchado en medio de un ambiente intelectual dominado por el keynesianismo y la socialdemocracia. El propio Hayek ha señalado que la hostilidad y la marginación que sufrió Mises en el ámbito académico norteamericano le llevaron a radicalizar sus posiciones metodológicas y sus planteamientos políticos. Ciertamente, Mises fue el inspirador de la corriente libertaria, que aglutina a la mayor parte de los modernos economistas austriacos, que niega que el Estado deba desempeñar siquiera las limitadas funciones que tradicionalmente le encomendaba el pensamiento liberal (una cabal exposición de la posición liberal que mejor representaría quizá el consenso de quienes se

consideran partidarios de este ideario político sería la efectuada por Hayek en su *The Constitution of Liberty*, Chicago University Press, 1960). Huerta de Soto señala la existencia de estas dos tradiciones dentro del pensamiento de la escuela austriaca. En mi opinión, sin embargo, hay un hiato claro en Mises, de forma que en los economistas austriacos modernos domina la concepción libertaria o, en cualquier caso, la concepción de un Estado de tamaño mucho menor de lo que admitiría la tradición liberal. ¿Cuál es la posición de Huerta de Soto entre la tradición liberal y la corriente libertaria de los nuevos economistas austriacos? No está muy claro en el libro. Por un lado, su definición de socialismo («... Socialismo es todo sistema de agresión institucional al libre ejercicio de la acción humana o función empresarial»; *ob. cit.*, págs. 25 y 87), y las críticas al mismo parecerían situarle claramente dentro de la corriente libertaria. Sin embargo, en distintas partes del libro realiza una serie de matizaciones sobre lo que considera «agresión institucional o sistemática» que la sitúa entre los partidarios de un Estado mínimo. También se podrían interpretar sus comentarios como los de un partidario de la concepción hayekiana del Estado en la obra antes citada, aunque probablemente Huerta de Soto no aceptaría llegar tan lejos. Por ejemplo, en una nota a pie de la página 89 se puede leer: «... Estimamos que es Socialismo toda ampliación del ámbito de la coacción sistemática por encima del *mínimo* necesario para el mantenimiento de

las instituciones jurídicas que definen y regulan el derecho de propiedad. El Estado es la organización por antonomasia de la coacción sistemática o institucional y, en este sentido, siempre que se rebase el *mínimo* necesario de coacción para prevenir y erradicar la agresión asistemática, Estado y socialismo se convierten en conceptos íntimamente unidos». El problema aquí radica en definir lo que se entiende por *mínimo* en estas dos frases, y cabrían definiciones consistentes con el Estado hayekiano de la *Constitution of Liberty*.

No conviene demorarse en más escolasticismo. Espero que esta ascensión alimente el interés del lector por el libro comentado, que constituye un esfuerzo riguroso y encomiable de análisis dentro de la denominada nueva escuela austriaca de economía. Es, además, una obra oportuna porque la discusión sobre las funciones del Estado centrará el debate económico en los años venideros.

**José Luis Feito**

#### NOTAS

- (1) Al menos hasta la reciente publicación de la obra de D. Lavole, *Rivalry and Central Planning* (Cambridge University Press, 1985), cuyas contribuciones a la comprensión del debate son cuidadosamente examinadas en el libro de Huerta de Soto.
- (2) El nombre de estos dos autores fue la primera denominación que Hayek quiso dar a la sociedad internacional que fundó en 1947 para defender los prin-



## Coerción, capital y los Estados europeos. 990-1990

Charles Tilly

Versión española: Eva Rodríguez Halfter,  
Alianza Editorial, Madrid, 1992

cipios del orden liberal y que finalmente fue lanzada con el nombre del lugar de la primera reunión: *Mont Pèlerin*. Véase *The Collected Works of F. A. Hayek*, Vol. 4, *The Fortunes of Liberalism*, *The University of Chicago Press*, 1992, pág. 237.

(3) *Ob. cit.*, pág. 42 y siguientes.

(4) Israel Kirzner ha escrito una luminosa y equilibrada taxonomía de la historia de la economía austriaca, en donde considera las diferentes visiones que litigan por apropiarse del patrimonio intelectual de los súbditos del imperio austro-húngaro. Véase *Palgrave Dictionary of Political Economy*, Vol. 1, «Austrian School of Economics», pág. 45.

Ambiciosa, compleja y sugestivamente paradójica, esta obra de Charles Tilly rastrea a lo largo de mil años de historia europea unas dinámicas compartidas por las diversas formas estatales que, a partir del siglo xvii convergen en una estructura ya lo suficientemente homogénea que denominamos Estado nacional.

Con un breve repaso a las respuestas existentes (análisis estadísticas, geopolíticas, del modo de producción y del sistema mundial), consideradas parciales, el autor explica esa diversidad de formas de Estado y de esa posterior convergencia hacia el Estado nacional con cuatro variables. Las dos variables principales son la concentración de elementos de coerción y de capital, que a su vez determinan las dos dependientes: los medios para la preparación de la guerra y la posición de cada Estado dentro del sistema internacional. Es un trabajo que se encuadra bajo el epígrafe de *sociología histórica*, en línea con los planteamientos de acción colectiva realizados en *The Formation of National States in Western Europe* (1975). Aunque no explícitamente, el autor analiza a partir de estas variables la *capacidad de movilización de recursos* como condición para entender la *estructura de oportunidades políticas* que condicionan toda acción colectiva, su desenlace político y su cristalización institucional. Desde esta perspectiva, será la guerra el motor de la formación y de la transformación de los Estados («a la larga, y más que ninguna otra actividad, será la guerra lo que produjo los principales

componentes de los Estados europeos. Los Estados que perdían la guerra se reducían o, incluso, desaparecían»).

Son los imperios perceptores de tributos —surgidos en un contexto de acumulación de medios coercitivos relativamente baja, aunque altamente concentrados por el soberano y de baja acumulación de capital— los que se ven obligados a mantener un costoso aparato permanente de recaudación coercitiva y complejizar su administración para, por un lado, al implicar al gobernante local en el funcionamiento de la misma garantizar su fidelidad, y, por otro, reducir sus márgenes de autonomía. Mientras tanto, las *ciudades-estado* mantenían acumulaciones relativamente altas de medios coercitivos aunque poco concentrados. Las generalizadas milicias urbanas en el siglo xv ejemplifican esta situación. Su alta y concentrada disposición de capital les posibilita negociar su poder de coerción con los soberanos circundantes, de los que dependen para mantener abiertas sus líneas de comercio.

Por tanto, el autor hace evidente que son las diferentes combinaciones entre capital y medios de coerción acumulados las que condicionarán los distintos desarrollos de las formas estatales. Dentro de este esquema «coerción-capital», el poder explicativo de una situación específica depende de los límites temporales y geográficos que se pongan a la experiencia.

Sin embargo, se observa una evolución, producto de la presión

generada por la competencia internacional (guerra), hacia un sistema mixto que combina elementos de ambos: la coerción capitalizada. Aquí se produce una interacción de creciente igualdad entre los detentadores de capital y los de medios de coerción, de la que surgirían los elementos característicos del Estado nacional. Proceso que se generalizará a partir del siglo xvi con el uso masivo de la pólvora. Esta transformación radical de las formas de guerrear obviamente supondrá un aumento sustantivo de las necesidades de capital. Desde esta perspectiva, Tilly divide este complejo proceso de formación del Estado desde la perspectiva de la preparación para la guerra en cuatro fases, flexibles en su aplicación geográfico-temporal. Una primera fase de *patrimonialismo* hasta el 1500, donde la guerra es difusa, discontinua, con ejércitos reclutados entre las levas feudales y en momentos marginales de la producción agrícola. Una segunda fase, de *mediación*, se abre a partir del siglo xvi, donde paulatinamente los militares se van segregando de la vida civil y se guerrea con ejércitos mercenarios que obligan a perfeccionar los mecanismos de extracción del Estado. Esto ocurre junto a un proceso creciente de desarme de la sociedad civil que agudizará la diferencia entre tiempos de paz y de guerra —en otros estudios de carácter más culturalista, este largo proceso se ha definido como el paso de la moral caballeresca a la moral cortesana—. Aunque las ambiciones dinásticas

siguen dominando la política de Estado, su coste exige la presencia de otras fuerzas sociales que limitan las posibilidades de la guerra. No en vano las oportunidades y peligros comerciales empiezan a convertirse en motivo más frecuente de guerra. En una tercera fase, de *nacionalización* (1700-1850), los grandes ejércitos de mercenarios empiezan a mostrar la complejidad de su uso en términos de financiación, fidelidad e incluso problemas de orden interno en épocas de paz. Los soberanos empiezan a reclutar los ejércitos entre su propia población, lo que obliga a complejizar el aparato del Estado. De aquí surgirá un proceso de civilización progresiva de gobiernos que empezará a pugnar con el poder militar. En los casos —como el de España y Portugal— en los que las colonias posibilitan unos recursos para la guerra que los soberanos tendrían que negociar con las clases subordinadas, este proceso de civilidad del aparato estatal se ve ralentizado. Es de esa negociación de donde surgirán los derechos de éstos respecto al Estado. Las dinastías pierden su capacidad decisoria sobre la guerra en la medida en que va surgiendo una vaga idea de «interés nacional». La guerra, ya puede decirse, responde a unas expectativas racionales de beneficios y pérdidas económicas, aumentando la intervención de terceros en rebeliones nacionalistas al entrar en el cálculo del beneficio de debilidad del competidor. En un cuarto período, de *especialización* (a partir de 1850), las condiciones generadoras de guerra

se alteran relativamente poco, salvo el aumento de la competencia bélica por imperios distantes del territorio nacional. La guerra internacional se vincula cada vez más con la revolución y la guerra civil de terceros países. En síntesis, el perfeccionamiento del gobierno directo como camino para conseguir los medios requeridos para preparar la guerra corre paralelo a un proceso en el que se pasa de una represión reactiva a una represión proactiva, en un amplio proceso de negociación. El desarrollo de la actividad regulatoria estatal y extramilitar es considerada por el autor como un perfeccionamiento sofisticado —al punto de llegar a la representación política universal— de la necesidad de prepararse para la guerra. Comenzamos calificando como ambiciosa esta obra de Tilly, comprendiendo su análisis 1.000 años del proceso de formación de los Estados europeos —en donde no faltan elementos comparativos extracontinentales como el Islam o China—, y atendiendo a la guerra como estructura de oportunidad política en la que las intenciones de unos sujetos, los soberanos, actuarán sobre unas estructuras diferenciadas que cristalizarán esa voluntad en instituciones diversas. De aquí deriva la complejidad también anteriormente mencionada: la rigurosidad conceptual con la que se puede trabajar sobre unas condiciones sociales, económicas y políticas que se modifican a lo largo de 1.000 es difícil. Pensemos en la conceptualización doble «capitalistas

y burgueses» y «soberanos y gobernantes» usada a lo largo de toda la obra. El autor es consciente de ello al manifestar el carácter amplio, sintético-simplificador y especulativo de la obra que, con una comparación no sistemática, intenta destacar las principales conexiones en el complejo proceso de formación del Estado, al tiempo que considera que una visión desarrollada requeriría conceder un mayor peso al proceso económico y a la dinámica derivada de la estructura de clases.

Por otra parte, al marginar el peso importante en este proceso de elementos ideológico-culturales (bastaría recordar la reforma protestante o el significado político de la Ilustración o de los elementos ideológicos que permean la creación/destrucción de los Estados socialistas), se termina planteando que «la guerra no sólo impulsa la formación de los Estados y el sistema mundial de Estados, sino también la distribución del poder dentro del Estado».

Un marco explicitado por el autor —donde brotan nuevos nacionalismos, donde organizaciones internacionales disputan la tradicional soberanía de los Estados y cuestionan la idea de «interés nacional»— que, al combinarse con un análisis de la última década en el que intencional y estadísticamente el autor no reconoce el fin del esquema bipolar de la guerra fría —ni los pretendidos procesos de desmilitarización y redemocratización— hace que, de forma sugestiva y paradójica, vislumbremos una renovada y, por

supuesto, históricamente sofisticada visión «clauswitziana», donde la política no sería sino la continuación de la guerra a través del aparato del Estado.

**Ariel Jerez**

