

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

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

PREAMBULO.

La entrada en vigor del Mercado Unico 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 50, 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 1974-92, 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-

(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.

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 tres 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 30 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 núm. 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.

CUADRO NUM. 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
ΔPoblación Total	7.222	3.774,0	2.889,0	559,0
ΔPoblación Activa				
Potencial ⁽¹⁾	n.d.	n.d.	3.094,5 ⁽²⁾	2.313,3
ΔPoblación Activa				
Efectiva	2.935,0	1.117,2	502,2	1.315,6
ΔOcupados	315,1	742,4	-1.923,8	1.496,5
ΔAsalariados	2.087,6	1.663,9	-1.322,7	1.746,4
ΔAutónomos y Empleados	-1.772,5	-921,5	-601,1	-249,9
ΔDesempleados	2.620,0	374,9	2.426,1	-181,0

⁽¹⁾ Incremento de la Población mayor de 16 años.

⁽²⁾ Cubre el período 1976-85. No existen datos para años anteriores.

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 1 persona de cada dos que buscaba empleo⁽³⁾.

Quizás un simple cálculo permita evidenciar con contundencia 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 1 de cada 2 españoles que accedieron a la edad de trabajar buscaban empleo, consiguiéndolo la mitad. Entre 1975-85, los resultados son todavía peores: tan sólo 1 de cada 5 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.

⁽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%.

Diffícilmente será posible encontrar en los mercados de trabajo del resto de países desarrollados 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 núm. 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 disfrutaban 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 núm. 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, el 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 con 12 puntos de crecimiento. Por contra, España es, tras Irlanda, el país que registra el menor crecimiento de la tasa femenina con tan sólo 5 puntos de aumento.

CUADRO NUM. 2

MODELOS DE LEGISLACION LABORAL Y COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO														
	España	Italia	Grecia	Portugal	Francia	Bélgica	Alemania	Irlanda	Holanda	Reino Unido	Dinamarca	Media CE	USA	Japón
<i>Tasa de participación</i>														
1973														
Total ⁽¹⁾	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
1989														
Total ⁽¹⁾	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 de 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

⁽¹⁾ Está calculado sobre población mayor de 16 años. Las femeninas y masculinas sobre población entre 16 y 64 años.

Fuente: OECD Employment Outlook 1991; European Economy núm. 50. December 1991.

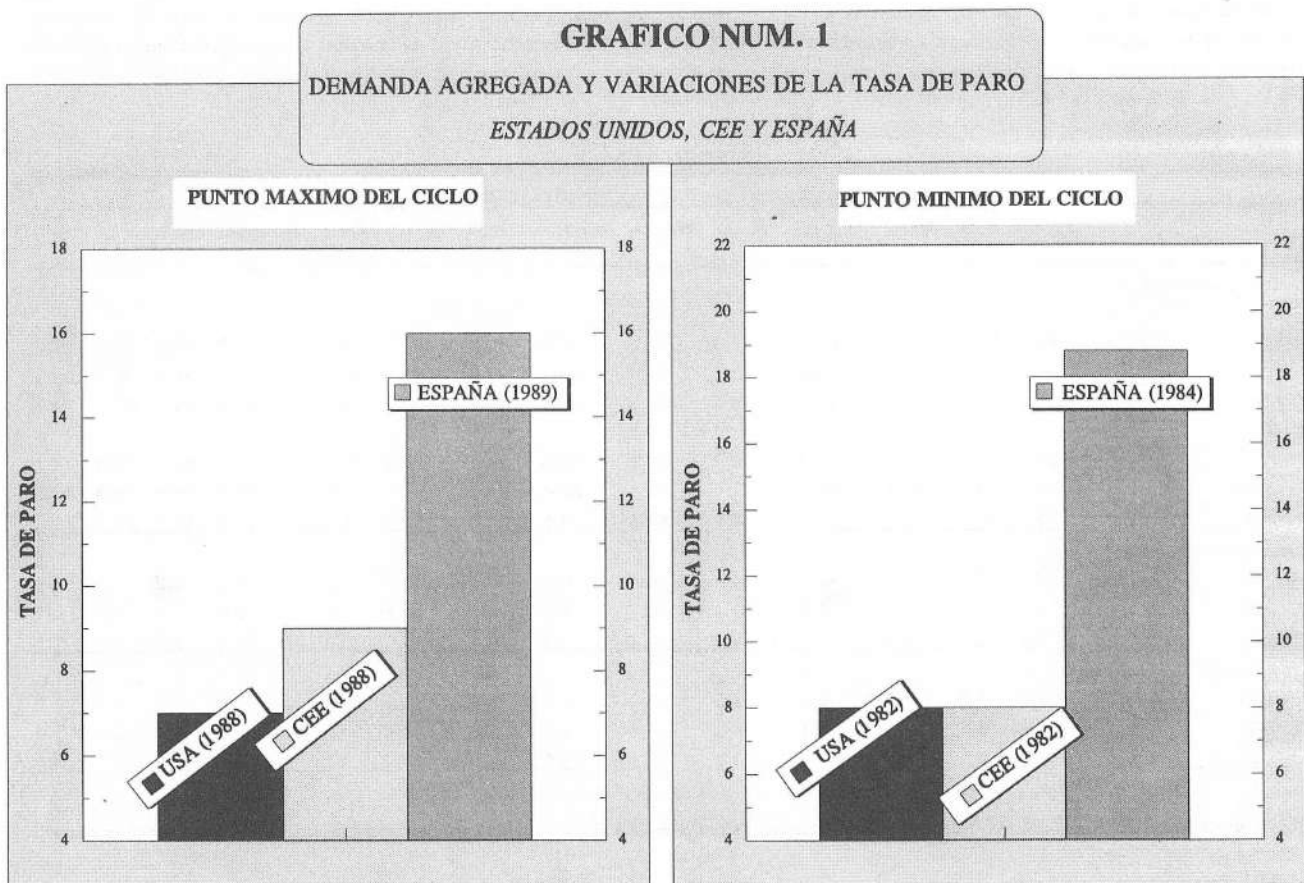
(4) Más acusado es aún el cambio de la tasa de participación masculina, ya que si bien ésta cayó en las tres áreas, la reducción en Europa -8 puntos- fue mucho mayor que la registrada en Estados Unidos -1 punto- o en Japón. Por lo que concierne a la tasa femenina, si bien en la Comunidad aumentó prácticamente 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.

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 núm. 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.



(6) Concentrándonos en la última década, resulta igualmente muy significativo constatar que todos los países del Sur, excepto Portugal, crearon empleo en una tasa que duplicó la media comunitaria. Sin duda esta evolución esté 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 sean ajenas a ese favorable resultado.

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 virtualmente 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 90, 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 7 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 estas 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 tendencia 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 80 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 90, 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 Unico en 1993.
- * La decisión de caminar hacia una Unión Económica 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 aquél 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 antesala 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 del 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 (1985-92).

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 7 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.

(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.

La favorable evolución del empleo en el período 1985-90 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 continua detectándose una reducción sostenida, esta es de mucha menor entidad: en 1965-75 el umbral fue el 2,8%, en el período 1975-92, la tasa fue del 2,4% y en el septenato 1985-92 del 2,2%.

Estas tasas se encuentran muy por encima del umbral medio de la Comunidad⁽⁸⁾ -1,6% para el período 1985-91- 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 Europa, 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 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 de 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.

(8) En la CE los umbrales mínimos del empleo total son: 1961-73, 4,4%; 1973-79, 2,2%; 1979-85, 1,9%; y 1985/91, 1,6%.

(9) En base a las estimaciones del período 1985-92, 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.

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 través 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 modelo 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 90.

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 Unico 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 esta 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 aquéllos 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 cubrir las.

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 deberían 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 temporales 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 90, 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 Ante-Proyecto de Ley regulando la actuación de estas empresas, respecto del cual el Consejo Económico y Social tendrá oportunidad de pronunciarse por habérsele 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 Ante-Proyecto 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 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 haciendo 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 rígidamente 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 derivarán efectos positivos directos, además del efecto beneficioso que supondría 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 aquélla 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 un 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 legislación 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 del 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 afeja, 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 de 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 núm. 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 empleador 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%).

CUADRO NUM. 3

COMPOSICION DE LA MASA SALARIAL BRUTA. 1991				
	Retribuciones Garantizadas	Retribuciones Variables	Seguridad Social	Ventajas Sociales
AGRICULTURA	55	22	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
TOTAL EMPRESAS	63,1	13,6	19,6	3,7

Estos datos evidencian el escaso protagonismo que en la negociación tiene 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.

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 núm. 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 re-estiman utilizando los niveles de los salarios reales, la dispersión se reduce adicionalmente.

CUADRO NUM. 4

ESTRUCTURA SALARIAL, TASAS DE PARO Y PIB PER CAPITA POR CADA CCAA 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-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
Medidas de dispersión				
Recorrido/Valor medio en %	43,5	37,1	104,5	64,5
Coeficiente 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).

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 núm. 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.

⁽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.

CUADRO NUM. 5

PLATAFORMAS DE NEGOCIACION Y AUMENTO SALARIAL PACTADO. AÑO 1991

	Solicitado Sindicatos (1)	Ofrecimiento 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 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
TOTAL	10,6	5,7	7,6

Fuente: La Negociación Colectiva de las grandes empresas españolas, 1991 (M.E. Y H)

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

(11) La situación descrita es aquélla que recurre a técnicas en las que los salarios -con independencia de la evolución de la productividad y en lugar de aplicar formulas 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.

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 continua 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 mil 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 porque el funcionamiento del sistema de protección tenga los menores efectos económicos negativos. Y ello dependerá básicamente de cómo se estructuran 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, etc.

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 trabajadores, 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 éste 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 1975-85, 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 98.900 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 claves 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 deberá respetar los acuerdos 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 80 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 Unico 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 anuncian 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 requerimientos 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 tratamiento 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.