

INFORME DE LA OCDE SOBRE LA ECONOMIA ESPAÑOLA 1993-94^(*)

El informe anual de la OCDE sobre la economía española, preparado el 8 de Abril por los economistas de la OCDE y aprobado definitivamente el 19 de Mayo, después de discutirlo con la representación española en esa organización, nos da una visión de conjunto clara, certera e imparcial de lo ocurrido en nuestro país, señalando nuestros grandes problemas: déficit fiscal excesivo, paro, inflación y falta del libre competencia. Este año el informe hace hincapié, sobre todo, en la enorme rigidez de nuestro mercado de trabajo, que hace que nuestro nivel de paro sea con mucho el más elevado de la Unión Europea (UE).

A continuación extractaremos el informe, dedicando una atención especial al paro, como hace el informe mismo, y a sus recomendaciones sobre la política económica a seguir. Los comentarios del traductor van entre corchetes [].

Situación de la economía española.

Después de cinco años de crecimiento rápido (una media anual de 4,75%), la economía española, siguiendo la tendencia común a todos los países de la OCDE, entró en recesión a mediados de 1992, y en 1993 su PIB bajó un 1%, el mayor bajón en treinta años. Al principio, el mayor componente depresivo de la demanda fue la inversión, pero en 1993 los ahorros de las familias aumentaron por temor al paro creciente, de modo que el consumo privado bajó también. Las tres devaluaciones sucesivas de la peseta, al fomentar las exportaciones, moderaron la baja del PIB. Esa baja, unida a continuas subidas de salarios, hicieron que el paro aumentase fuertemente, llegando a casi 24% a finales de 1993. La recesión hizo que las presiones inflacionarias disminuyesen, de modo que, a pesar de las depreciaciones de la peseta, la inflación al consumidor bajó al 5% a fines de 1993. Hizo también que el déficit exterior bajase a 0,75% del PIB en 1993, un cuarto de la media de los tres años anteriores.

Para acercarse a los criterios fiscales del tratado de Maastricht [no lo han conseguido], las autoridades españolas siguieron una política fiscal notablemente rigurosa en 1993, pero en parte a causa de la recesión el déficit presupuestario general [incluidos los de autonomías y ayuntamientos] aumentó hasta un 7,25% en 1993. Tratando [en vano] de frenar la especulación contra la peseta, las autoridades subieron los tipos de interés a muy altos niveles en los cinco primeros meses de 1993. Aunque los bajaron sensiblemente después, las condiciones monetarias continuaron restrictivas. En 1994, el *mix* fue más equilibrado, con una política fiscal más estricta y una monetaria menos rigurosa. Además, el gobierno ha presentado a las Cortes importantes reformas estructurales, en especial en el mercado de trabajo.

Según la OCDE, la recuperación en 1994 será modesta, el PIB sólo subirá un 1%, el paro seguirá aumentando hasta un 25% para empezar a bajar en 1995, y la inflación al consumidor

(*) Resumen y comentarios de Ricardo Cortes.

bajará a un 3,5 ó 4% al fin de 1994. El déficit exterior bajará también en 1994. [No parece prudente dar demasiada confianza a esos pronósticos, aunque los haga un organismo tan reputado como la OCDE. Recordemos la conocida definición del economista: un experto que puede explicar, a plena satisfacción de todo el mundo, por qué el pronóstico que hizo hace seis meses resultó equivocado.]

Un problema especialmente grave: la rigidez del mercado de trabajo y el, consiguientemente elevado paro estructural.

Oferta y demanda de trabajo. El paro en España era bajo, inferior a la media de la OCDE, hasta 1977. Desde entonces ha crecido enormemente, y desde 1985 es, como media, el doble de la media de la OCDE. [El informe reconoce implícitamente que la subida se debe, sobre todo, a causas políticas: el régimen franquista ofrecía salarios bajos y prohibición de huelgas a cambio de seguridad de empleo; en el democrático, al elevar los sindicatos los salarios muy por encima de la productividad del trabajo, necesariamente tenía que producirse paro. En palabras del informe:]

..."después de la restauración de la democracia, la demanda de subida de salarios, antes reprimida, reforzó la espiral inflacionaria y, al reducir fuertemente los beneficios de las empresas en un período de pocas ventas, acentuó la destrucción de puestos de trabajo."

Después de esa destrucción en 1976-85, ha tenido lugar una considerable creación de empleo desde 1986, un aumento medio del 3,4% hasta 1990. Aunque en el período 1986-93 se perdieron 780.000 empleos agrícolas, se crearon empleos en los otros sectores (una subida anual media durante 1986-90 del 4,5%) en número suficiente para que el paro aumentase sólo en 550.000 personas. EL crecimiento de la productividad del trabajo se hizo mucho más lento [una evolución inquietante para nuestra competitividad]: pasó del 3,5% anual en 1981-85 a sólo un poco más de 0,25% en 1986-90.

Otro hecho importante es que las inversiones aumentaron un 11,75% en 1986-90, dedicadas sobre todo a la extensión de capital [crear más puestos de trabajo sin alterar la proporción capital-trabajo] en vez de a su profundización [aumentando el capital por trabajador, con la consiguiente destrucción de puestos de trabajo], como ocurría en gran medida hasta 1985.

Ese optimismo hizo olvidar que persistía una fuerte rigidez del mercado de trabajo, como hizo patente la recesión de los últimos tres años. En 1991-93, los empleos dependientes no agrícolas bajaron un 7%.

..."Además, a causa de las rígidas reglas sobre la distribución semanal de horas diarias trabajadas y sobre horas extraordinarias [el empresario no podía obligar al trabajador a trabajar más horas en un día de mucho apuro ofreciéndole que trabajaría menos al día, o días, siguientes], el total de horas semanales trabajadas es muy inflexible, de modo que el ajuste se hace no a costa de horas trabajadas, o de salarios más bajos, sino a costa de puestos de trabajo."

Sin embargo, el permitir los contratos temporales ha disminuido notablemente el problema:

..."En 1985, al estar en vigor las nuevas medidas, el número de nuevos contratos de trabajo aumentó fuertemente, casi todos contratos temporales... [que] en 1998 suponían un tercio del total, el porcentaje más alto de la OCDE. Aunque hubo una cierta sustitución de empleos

fijos por temporales, las reformas tuvieron un claro efecto positivo sobre la creación de puestos de trabajo."

Aumento del paro. ..."llegó a un 23,75% al acabar 1993 partiendo de un mínimo cíclico de 16,25% en 1991... ..Se admite que España tiene una economía sumergida relativamente grande, y que la cifra de paro incluye cierto número de trabajadores que trabajan en la economía sumergida o que no quieren trabajar... EL paro juvenil (16 a 25 años) es considerable [alcanzando el inquietante nivel de más del 45% al fin de 1993.] ... El aumento del paro entre trabajadores de 25 a 54 años creció fuertemente después de 1990, alcanzando el 15,5% en 1993, indicando que la recesión estaba afectando incluso a los cabezas de familia, que habían salido relativamente bien librados en los dos primeros años de la recesión... ..Parece que el paro de larga duración (un año o más), en especial el de varones, ha bajado comparado con la primera mitad de los años 80..., lo que supone menos malestar social (hay menos gente, la mayoría no cabezas de familia, parados por poco tiempo en vez de menos gente [muchos cabeza de familia] parados durante largo tiempo). Esta fuerte rotación de paro ha sido posible gracias al uso extensivo de los contratos temporales."

"Mediciones del paro compatible con una economía funcionando a plena capacidad, o con un crecimiento salarial no acelerado, apuntan a que el paro estructural español es de alrededor del 18%. Esta cifra enormemente alta indica que el paro en España sólo se puede rebajar con un crecimiento económico intenso y sostenido o con una reforma a fondo del mercado de trabajo."

El mercado de trabajo funciona mal, como muestra una fuerte rigidez salarial tanto nominal como real (ver cuadro núm. 1).

España ocupa el tercer lugar entre los países de la OCDE con salarios nominales más rígidos frente a un aumento del paro, y el segundo lugar respecto a los salarios reales:

"Ni los salarios nominales, ni los precios, ni los salarios reales se ajustan suficientemente cuando ocurre una recesión. Para que los gastos por salarios no se desborden y poder sobrevivir, las empresas se ven obligadas a destruir masivamente puestos de trabajo cuando tiene lugar un *shock* cíclico o estructural... Desde 1986, el crecimiento de los salarios es tal como si las dos partes en las negociaciones salariales tuviesen prácticamente el mismo objetivo implícito cada año -un aumento del salario real de alrededor del 2%- sin prestar atención a las condiciones del mercado de trabajo y de la economía en general... el aumento de los salarios reales no agrícolas ha sido alrededor del 2% desde 1985... estos salarios aumentaron casi un 2% en 1993, es decir, después de tres años de recesión y en un año en el que el paro subió casi 4 puntos, llegando a casi un 23% . En la industria -el sector más expuesto a la competencia extranjera- los salarios subieron aún más...el ajuste se hizo aumentando el paro...

...El rápido aumento de los gastos laborales no salariales después del cambio de régimen puede también haber contribuido a la rigidez de los salarios."

Negociaciones salariales. Una causa de la rigidez puede ser el sistema semicentralizado de negociaciones salariales para la gran mayoría de los trabajadores, cubriendo una región o un sector:

"Los representantes de ambas partes, especialmente de los empresarios, suelen ser abogados laborales que se preocupan, sobre todo, de los aspectos legales y... tienden a aceptar más o menos las mismas subidas salariales año tras año, hasta el punto en que las empresas marginales están al borde de la quiebra... A causa de las normas aprobadas en las negociaciones... el componente fijo del salario (salario básico más prima por antigüedad y otros componentes fijos) es muy grande en España y, por el contrario, el componente flexible es pequeño (entre el 10 y el 15%), lo que reduce la capacidad de los salarios de absorber choques [bajando], con lo que la caída del empleo es grande. Además, los salarios acordados se consideran sólo como el mínimo, y muchas empresas conceden subidas mayores, con lo que el sistema tiene un considerable sesgo inflacionario."

CUADRO NUM. 1

RIGIDEZ SALARIAL NOMINAL Y REAL						
	Tasa de paro	Elasticidad salarial respecto a		Rigidez salarial		Ratio de pérdida
		Precios a		Corto plazo	Largo plazo	
		corto plazo	Tasa de paro			
España	13,5	0,25	-0,23	1,09	4,35	1,10
	19	0,25	-0,17	1,47	5,88	1,52
Estados Unidos	-	0,14	-0,61	0,23	1,64	1,23
Japón	1,9	0,66	-1,87	0,35	0,53	0,05
Alemania	3,6	0,75	-0,11	6,82	9,09	0,57
Francia	-	0,50	-0,29	1,72	3,45	0,43
Reino Unido	-	0,33	-0,15	2,20	6,67	1,65
Italia	7,2	0,60	-0,39	1,54	2,56	0,26
Canadá	-	0,18	-0,51	0,35	1,96	0,98
Australia	-	0,50	-0,39	1,28	2,56	0,32
Austria	1,9	0,27	-0,87	0,31	1,15	0,29
Bélgica	-	0,25	-0,25	1,00	4,00	1,50
Dinamarca	5,6	0,11	-0,31	0,35	2,10	0,87
Países Bajos	6,5	0,50	-0,27	1,85	3,70	0,46
Suecia	1,9	0,25	-2,17	0,12	0,46	0,17
Suiza	-	0,50	-0,28	1,79	3,57	0,45

(1) Las elasticidades se refieren al impacto en el primer año. Las de España y Dinamarca se han convertido en semianuales ya que los datos de estos países utilizados para la estimación son anuales, mientras que los de los otros son semianuales.

(2) Para países con una curva de Philips no lineal, la elasticidad respecto al nivel de paro depende del nivel inicial de éste. En este caso, el nivel medio de paro en el período estimado se ha utilizado para calcular las semielasticidades. En España, el nivel medio de paro en el período 1991-93 ha sido utilizado además del del período estimado.

(3) Calculada como el retraso medio de los salarios respecto a los precios, dividido por la semielasticidad anualizada de los salarios respecto al nivel de paro.

(4) Todas las ecuaciones de salarios menos las de España y Dinamarca están constreñidas para hacerlas homogéneas respecto a la inflación a largo plazo. La ecuación sin constreñimiento estimada para España muestra la homegeneidad a largo plazo respecto a la inflación, mientras que la de Dinamarca rechaza la homegeneidad reflejando un cierto grado de ilusión monetaria.

Fuente: OCDE.

"Las empresas públicas han reforzado la inflación. Aunque sus salarios son mucho más altos que en el sector privado, y aunque la mayoría de ellas tienen [fuertes] pérdidas, el crecimiento de sus salarios ha sido muy intenso en los últimos años... Las peticiones de subidas de salarios son más grandes en el sector público porque allí los sindicatos obreros son especialmente fuertes, y porque sus gerentes no las resisten demasiado, sabiendo que no habrá sanciones"...

"..[Otra causa es] una fuerte indiciación en las negociaciones salariales... El 85% de los acuerdos salariales en el sector privado y el 95% en el público tienen cláusulas de indiciación... aunque fueron abolidas en 1993 para los funcionarios del gobierno central."

Segmentación del mercado de trabajo. "Una importante causa de rigidez es la excesiva protección de los trabajadores fijos y la escasa movilidad del trabajo. La tradición de protección del puesto de trabajo, como contrapartida de un bajo salario y de una cobertura insuficiente del seguro de paro [heredada de la época franquista], ha continuado, a pesar del notable aumento de los salarios reales y del generoso sistema de seguro de paro en vigor desde mediados de los años 70. Estrictas restricciones legales respecto al despido de trabajadores fijos hacen difícil el ajuste en períodos de baja demanda, resultando muchas veces en despidos mucho más numerosos cuando la empresa está al borde de la quiebra a causa de su difícil situación financiera. Las indemnizaciones de despido de trabajadores fijos son considerablemente más altas que en la mayoría de los países de la OCDE... Además, para evitar el enojoso procedimiento legal de despido, muchas empresas [conceden] indemnizaciones de despido mucho más altas que las legales, llegando hasta 50 meses de salario"...

"La rigidez de los trabajadores fijos ha sido compensada, en parte, por los contratos temporales con una baja indemnización a su término, que han dado lugar a una creación impresionante de puestos de trabajo desde su aprobación a mediados de los años 80. Pero esos contratos han causado nuevas distorsiones..."

La prohibición de renovarlos, en vez de convertirlos en trabajadores fijos, ha causado fuertes cambios en el personal bajo contratos temporales, y probablemente ha aumentado el paro friccional [de pasar de un empleo a otro];

"en consecuencia, los costes han sido grandes para los trabajadores, para las empresas y para la economía en su conjunto. Cambios continuos de empleo hacen que el trabajador no pueda beneficiarse de primas por antigüedad, ni pueda recibir adiestramiento suficiente, de modo que el capital humano y la productividad resultan perjudicados. Las empresas no pueden aumentar el capital humano [adiestrando mejor y más tiempo a sus trabajadores], y sus gastos administrativos aumentan [por el papeleo de frecuentes cambios de personal]... resultando un sistema más propenso a fraudes y abusos..."

"El régimen franquista introdujo las Ordenanzas Laborales... que regulan estrechamente las funciones de cada trabajador y establecen líneas de demarcación que impiden la movilidad tanto vertical como horizontal. Se han abolido muy pocas... según la legislación vigente, los cambios en las condiciones de trabajo han de discutirse con los representantes de los trabajadores y aprobarse por la autoridad administrativa. Esta tiende a denegar autorización para esos cambios a menos que haya acuerdo con los trabajadores, lo que aumenta considerablemente el coste de los mismos."

"A pesar de fuertes diferencias entre niveles de paro, ha habido poca movilidad geográfica entre regiones en los años 80 y principios de los 90."

[Más aún, se ha dado el hecho, particularmente aberrante, de que] algunas de las regiones con más paro -Andalucía y Extremadura- tuvieron la mayor inmigración neta en los años 80, mientras que regiones ricas y con poco paro -Madrid y Barcelona- fueron las que tuvieron mayor emigración neta. Eso se explica por el PER (Plan de Empleo Rural) aplicado a trabajadores agrícolas, que ha sido un importante incentivo no sólo para evitar emigración, sino para que anteriores emigrantes volviesen a sus pueblos. Además, los elevados alquileres y precios de viviendas en las zonas de expansión han desanimado la emigración a ellas.

Un salario de reserva muy elevado. Los generosos subsidios de paro, y en especial la ampliación de la duración de los subsidios en 1984 y 1989, han aumentado grandemente el salario de reserva [el necesario para que el parado deje de serlo aceptando un nuevo empleo], y por lo tanto han reducido la oferta efectiva de trabajo y han debilitado la presión hacia abajo sobre los salarios. El sistema supone un incentivo a ciertos grupos de trabajadores para que cambien de empleo con frecuencia, recibiendo subsidio de paro en el intervalo. Las elevadas indemnizaciones de despido también han aumentado el salario de reserva, al permitir que el tiempo de busca de un nuevo empleo sea más largo.

El subsidio de paro para el trabajador típico es hoy el 70% de la base de la contribución a la seguridad social durante los seis primeros meses de paro y el 60% después. Como el subsidio de paro estaba exento del pago del impuesto sobre la renta y de las contribuciones a la seguridad social hasta Enero de 1994 [se daba el efecto aberrante de que] para algunas categorías de trabajadores el subsidio de paro era superior al salario neto [es decir descontado el impuesto sobre la renta y las contribuciones a la seguridad social]. El tipo marginal efectivo (TME) del impuesto sobre los ingresos por trabajo nos ilustra sobre los incentivos a continuar parado cobrando el subsidio [ya que si el TME es alto, digamos un 80%, no merece la pena ponerse a trabajar, ya que si te pones a trabajar el impuesto te quita el 80% de lo que cobras por encima del subsidio.] En España el TME es muy alto para todos los niveles de salario, y llega al nivel de más del 100% para niveles muy bajos de salarios [dándose, pues, el efecto verdaderamente surrealista de que el Estado te castiga rebajando tus ingresos netos si te pones a trabajar]. El TME para el nivel de salario del trabajador manual medio español es más del 80%, comparado con menos del 60% en Alemania y menos del 40% en EE.UU. [De modo igualmente aberrante], en España, para niveles de salarios algo más altos que el del trabajador medio, el TME sube al 90%. Claramente, el incentivo a buscar trabajo es negativo para trabajos mal pagados y pequeño para el trabajador manual medio. Esto ayuda a explicar, primero, la paradoja observada con frecuencia en los últimos años de una fuerte escasez de trabajadores no cualificados coexistente con niveles enormemente elevados de paro en esa categoría de trabajadores, y segundo, que muchos trabajadores (especialmente si no son cabezas de familia) actúan con perfecta racionalidad cuando dejan periódicamente su puesto de trabajo para cobrar el subsidio, especialmente durante la segunda mitad de los años 80, cuando era relativamente fácil encontrar un nuevo puesto de trabajo.

Educación y formación profesional inadecuadas. Aunque las diferencias entre los porcentajes de paro de los diferentes niveles educativos (de educación primaria, secundaria y universitaria) han bajado considerablemente desde mediados de los años 80, continúan siendo importantes, lo que sugiere que no hay el suficiente paralelismo entre niveles educativos y ofertas de empleo. Así, el paro de trabajadores con educación secundaria o preuniversitaria es 10 puntos más alto que el de universitarios, y representan el 57% del total de parados. Para remediar este desajuste,

se han creado programas especiales para los grupos de trabajadores más afectados, la mayoría de ellos con subsidios muy generosos aparte de los costes de educación. Parece que muchos se apuntaron a esos programas sólo para recibir el subsidio, sin demasiados deseos de mejorar su cualificación. La eficacia de esos programas parece haber sido poca, de modo que los subsidios para nuevos contratos fueron abolidos en 1992.

La oficina de empleo, el INEM, tiene a su cargo, además de su tarea básica de buscar nuevos empleos a los parados, la administración del subsidio de paro, la lucha contra el fraude, y la dirección y administración de los programas de formación profesional, demasiadas tareas para poder desempeñarlas con eficiencia con su presente asignación presupuestaria. Así, los nuevos empleos para parados conseguidos a través del INEM sólo representaban del 7 al 10% del total, y las empresas mismas se encargaban, de hecho, de buscar los trabajadores que necesitaban. El monopolio del INEM como agencia de colocaciones ha sido abolido recientemente.

La reforma el mercado de trabajo. EL informe describe las reformas del mercado de trabajo comenzadas en 1992, estimando que van en la buena dirección, al tratar de estimular la movilidad geográfica y ocupacional, y de disminuir la rigidez salarial y la segmentación del mercado de trabajo. En general, cree que deben intensificarse si se quiere conseguir que el paro baje a niveles próximos a los de los países centrales de la UE. No las describimos aquí por ser bien conocidas y porque las conclusiones finales las mencionan suficientemente.

"Las reformas.. pueden tener un impacto considerable en la creación de empleo... Sin embargo, el proyecto de ley [de reforma] no ataca ni el alto nivel de indemnizaciones de despido ni ciertos aspectos de la determinación de los salarios... Las reformas pueden reforzar las oscilaciones del ciclo, acentuando a corto plazo la baja en la fase de recesión, pero eso pronto será más que compensado por los beneficios permanentes de la reforma."

Conclusiones y recomendaciones.

[Por su gran interés, las reproducimos casi íntegramente.]

En vista de los serios problemas de la economía española, y dado el hecho de que las políticas micro y macro se refuerzan mutuamente, para conseguir buenos resultados es necesario actuar tanto sobre el desequilibrio macroeconómico como sobre el estructural. Recientemente, la política fiscal se ha endurecido, lo que, añadido a los efectos de medidas anteriores, puede estabilizar el déficit fiscal general [incluido el de autonomías y ayuntamientos], hoy al alto nivel de alrededor del 7% del PIB; [de todos modos] la *ratio* deuda pública/PIB aumentará a un 60%. En el pasado, los gastos presupuestarios han excedido el nivel previsto, lo que prueba que el control del gasto debe ser reforzado. Los abusos y fraudes en la seguridad social deben ser dominados. La evasión de impuestos podría limitarse aplicando las nuevas tecnologías de control de ingresos y pagos, e introduciendo procedimientos más rápidos contra el fraude.

Es esencial ejecutar plenamente el Presupuesto para 1994, pero eso es sólo un primer paso en el camino de la consolidación fiscal, y habrá que hacer mayores esfuerzos para cumplir las condiciones del Tratado de Maastricht. Algunas de las medidas de 1994, como la congelación de salarios, los cortes en el consumo público no destinado a salarios y sueldos, y la indiciación de las pensiones según la inflación esperada, en vez de según la pasada, ayudarán, pero no bastan. Habrá que controlar los gastos de modo permanente. Mucho puede hacerse para moderar el rápido aumento del gasto en pensiones y servicios sanitarios. La decisión de reemplazar sólo una de cada dos vacantes en la administración pública debe ser cumplida estrictamente y

prolongada en el futuro para continuar reduciendo el exceso de funcionarios. Se debe controlar el rápido aumento del gasto de autonomías y municipios, que exceden las previsiones de sus presupuestos.

Otra de las causas principales del déficit fiscal son los grandes déficit de las empresas públicas. La dirección de muchas de ellas, como sabe que el Presupuesto público cubrirá sus pérdidas, no hace los esfuerzos necesarios para mejorar su eficiencia, como muestran los relativamente altos aumentos de salarios acordados recientemente. Controles más estrictos sobre esas empresas, incluyendo sanciones a sus gerentes, las harían más eficientes y más capaces de soportar la competencia, y ayudarían a equilibrar el Presupuesto estatal. Como prueba la experiencia de otros países de la OCDE, las privatizaciones ayudarían a conseguir esos objetivos. La política seguida por el gobierno de vender parte del capital de los monopolios estatales a inversores privados rebaja el déficit público, pero no ataca a fondo el problema de la eficiencia. Habría, pues, que incrementar las privatizaciones y también ofrecer a la industria privada, mediante contratos, la realización de ciertos proyectos. El gobierno lo está considerando para mejorar la infraestructura sin agravar el déficit.

Una reducción del déficit más rápida que la hoy fijada como objetivo aumentaría la credibilidad de la política antiinflacionaria. Hasta hace muy poco, el esfuerzo antiinflacionario corría, en gran medida, a cargo de la política monetaria; pero al no verse acompañada por las medidas fiscales y estructurales apropiadas, la restricción del crecimiento de los salarios que conseguía era muy pequeña, de modo que persistía la debilidad de los datos fundamentales de la economía española, y fue imposible evitar las devaluaciones de la peseta a pesar de tipos de interés muy altos hasta mediados de 1993. Después, los tipos bajaron considerablemente, produciendo una importante reducción del diferencial de tipos de interés entre España y sus colegas en el mecanismo de tipos de cambio (MTC) del Sistema Monetario Europeo (SME). Aunque puede haber presiones para continuar bajando los tipos para reforzar la recuperación, no sería prudente emprender este camino antes de haber hecho progresos notables en la reducción del déficit público y de la inflación. El Banco de España se hará independiente en 1994, aumentando así la credibilidad de la política monetaria.

EL paro es el problema económico crítico para España. Según las tendencias del pasado, incluso si el PIB aumenta alrededor del 3% anual, la creación de empleos será sólo un poco más rápida que el crecimiento de la fuerza del trabajo, de modo que la caída del paro será pequeña. Hay muchas rigideces que dificultan la creación de empleo en España. Estas rigideces, unidas a la persistencia de la inflación, especialmente en servicios, son las principales responsables del altísimo paro estructural español. Subsidios de paro crecientes y la ampliación del porcentaje de parados cubiertos por el seguro han hecho que el salario de reserva [el necesario para que el parado acepte un empleo; tiene que ser al menos un poco más alto que el subsidio de paro] haya aumentado considerablemente. Las regulaciones laborales franquistas, las Ordenanzas Laborales (que fijaban líneas de demarcación estrictas entre empleos y entre grados de cualificación), aún están en vigor y dificultan mucho la movilidad geográfica y funcional del trabajo. Dificultades de procedimiento para proteger el puesto de trabajo, incluso cuando la empresa tiene pérdidas, que hacen los despidos muy difíciles y caros, hacen que las empresas estén muy reacias a contratar trabajadores fijos. Esta amplia protección legislativa podía estar justificada en la época de Franco, cuando los salarios y los subsidios de paro eran muy bajos, pero después del considerable aumento de la protección social ya no lo están.

A mediados de los años 80, para orillar esas rigideces, el gobierno suprimió impedimentos para celebrar contratos temporales; y casi todo el impresionante crecimiento del empleo en el

sector privado en la segunda mitad de los años 80 se debe a esos contratos. Sin embargo, como esto no ha sido acompañado por una suavización suficiente de las reglas para despedir trabajadores fijos, esta solución no es la mejor, ya que ha creado un mercado de trabajo dual, compuesto, de un parte, por trabajadores fijos muy protegidos y, de otra, por trabajadores temporales con muy poca protección. Esta segmentación agrava el problema al reforzar la rigidez a la baja de los salarios. Además, la rápida rotación de trabajadores temporales aumenta los costes, hace bajar la productividad global y aumenta el paro friccional [entre la pérdida de un empleo y el hallazgo de otro]. Los salarios son muy inflexibles en España, lo que hace que el ajuste se haga básicamente a costa del empleo, como prueba el simultáneo fuerte aumento de los salarios (nominal y real) y del paro en la recesión de 1992-93.

Desde 1992, el gobierno ha empezado a introducir reformas en el mercado de trabajo, movido, sobre todo, por consideraciones presupuestarias. En 1992, se redujeron considerablemente el nivel del subsidio de paro y la duración del período en que se percibe en relación con el período de cotización, parte del subsidio de enfermedad pasó a estar a cargo del empresario y se suprimieron los subsidios a programas de adiestramiento poco eficientes. A pesar de esas medidas, los subsidios netos para muchas categorías de trabajadores continuaron siendo mayores que el salario neto [lo que supone un incentivo a estar en paro], por lo que el gobierno decidió que el subsidio de paro esté sujeto al pago del impuesto sobre la renta y de las contribuciones a la seguridad social a partir de 1994, rebajando así el salario de reserva.

Además de esas medidas, el gobierno ha presentado a las Cortes un proyecto de ley modificando considerablemente la legislación laboral, que se estaba tramitando al redactar este informe. El proyecto abandona el modelo corporatista de la legislación anterior y se espera que aumente considerablemente la flexibilidad del mercado de trabajo. Los despidos de trabajadores fijos se harán mucho más fáciles; en especial, suprimiendo en muchos casos el requisito de autorización administrativa. Como contrapartida a esta liberalización, se suprimen los contratos temporales para empleos de duración indeterminada, aunque continuarán los para proyectos de duración determinada, que hoy cubren a la mayoría de los trabajadores temporales. Aunque afectará a un número de trabajadores relativamente pequeño, esta supresión va contra la tendencia a la desregulación en España, y crea desincentivos para contratar trabajadores. Para limitar ese riesgo y mejorar la cualificación de los trabajadores, se ha creado un nuevo sistema de aprendizaje para trabajadores jóvenes, con salarios inferiores a los de los mayores.

Para aumentar la flexibilidad en la empresa, se han introducido cambios notables en las regulaciones sobre horas de trabajo semanales y pagos por horas extraordinarias, de modo que los horarios y calendarios de trabajo se adapten mejor a las fluctuaciones de la demanda, y no haya que acudir a horas extraordinarias tanto como ahora. El proyecto ataca también las causas que impiden la movilidad horizontal, vertical y geográfica. Las Ordenanzas Laborales serán abolidas y reemplazadas por acuerdos colectivos negociados libremente por los agentes sociales, que son los que mejor conocen las características especiales de cada área. Las reformas propuestas son de gran alcance, aunque no atacan todos los impedimentos actuales al mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

Se espera que esas medidas empiecen a influenciar los acuerdos salariales de modo que, con el tiempo, la flexibilidad del trabajo debería aumentar, aunque las medidas no atacan a todos los factores causantes de la rigidez del sistema de negociaciones salariales. De todos modos, la situación es ya tan crítica que sería una desgracia el que las presentes reformas no se viesen seguidas por una moderación salarial inmediata. La evolución en 1993 mostró, una vez más, la fuerte ligazón directa entre salarios y paro, y sólo un progreso rápido hacia los bajos porcentajes

de aumento salarial de los países de la OCDE más prósperos podría impedir otra fuerte subida del paro, y podría consolidar las actuales ganancias en competitividad internacional de la economía española. El gobierno inició este camino en 1994 congelando los salarios de los funcionarios; pero, a menos que los acuerdos salariales privados bajen considerablemente desde los altos niveles -5,5%- de 1993, va a ser difícil continuar el proceso desinflacionario.

La atención especial que el gobierno concede a la reforma el mercado de trabajo puede explicar sus vacilaciones respecto a emprender la reforma en otros terrenos que también necesitan urgentemente desregulación. En el área de servicios profesionales, se podrían conseguir grandes mejoras de eficiencia y precios más bajos si hubiese mayor competencia. Por ejemplo [las frases siguientes se contienen en la nota 23 al informe], para abrir una clínica odontológica se necesita la aprobación de los dentistas próximos, y en la práctica sólo se permite ejercer la profesión dentro de límites regionales (y no más lejos de 50 Kms de la provincia de afiliación). Precios mínimos para cada servicio son fijados por la asociación profesional para asegurar ingresos razonables a los dentistas ineficientes. Reglas anticompetitivas semejantes son comunes en otras profesiones (médicos, abogados, arquitectos, notarios y funerarias), y resultan en honorarios muy elevados y, en consecuencia, rentas considerables para sus miembros [Fin de la nota]. Sin embargo, los progresos en esta área han sido muy escasos, a pesar de las recomendaciones del Tribunal de la competencia en su informe de 1992 y de los planes del gobierno de hacer aprobar rápidamente la legislación al efecto. Los monopolios estatales son otra área en la que la desregulación podría rendir grandes beneficios. Sin embargo, aparte de permitir algo más de competencia en el terreno de transporte, no ha habido cambios significativos. Lo que es más, el monopolio de la Telefónica en telecomunicaciones (excepto en servicios de valor añadido, que se liberalizaron en 1992) ha sido prolongado de 1997-98, límite para la mayoría de los países de la UE, hasta el 2002. Por tanto, los usuarios no van a beneficiarse inmediatamente de mejor servicio y menores precios. Por último, proyectos de ley dando la posibilidad a las regiones de restringir las horas -actualmente amplias- de apertura de comercios van contra la tendencia general hacia la desregulación, y probablemente causarán distorsiones y aumentarán más las rigideces del sector de servicios, una de las causas de la inflación.

En resumen, el gobierno, enfrentado con un elevado déficit presupuestario y con un paro creciente, ha endurecido su política fiscal y ha emprendido una amplia reforma estructural del mercado de trabajo. Es esencial que se lleven a efecto las medidas anunciadas, incluso en la presente y difícil fase del ciclo. En realidad, para cumplir los criterios del Tratado de Maastricht, se necesitaría una política fiscal aún más valiente que la actual. Una reforma de algunos sistemas de protección social, para concentrar los beneficios en los que de veras lo necesitan, contribuiría a detener la tendencia al crecimiento del gasto público. Se deben intensificar también los esfuerzos para bajar la inflación al nivel de los principales países de la UE; para conseguirlo, la desinflación de los salarios es fundamental; depende de que los interesados reconozcan que existe una fuerte correlación negativa entre subidas de salarios y crecimiento del empleo. El gobierno puede contribuir introduciendo mayor competencia en las profesiones y en los servicios públicos, cuya falta de competencia ha sido una causa importante de la persistencia de la inflación en ese sector. La legislación laboral que el gobierno propone constituye un cambio fundamental para España, y si se adopta, aumentará considerablemente la flexibilidad del mercado de trabajo. Esto, unido a políticas monetaria y fiscal más equilibradas, reforzaría la confianza para hacer posible volver a un crecimiento sostenido y crear muchos puestos de trabajo.