

LA FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO

Grupo de Expertos de la OCDE (*)

En octubre de 1985 el Secretario General de la OCDE nombró un Grupo de expertos de alto nivel sobre la flexibilidad del mercado de trabajo, encargándole de «informar sobre las posibilidades de actuación que se ofrecen al respecto dentro del marco de las medidas gubernamentales y de las negociaciones colectivas, con miras a promover tanto la eficiencia económica como el progreso social en los países de la OCDE».

La composición del Grupo era la siguiente: Ralf Dahrendorf (Presidente), Martine Aubry, Douglas Fraser, Joseph Isaac, Lennart Johansson, Yotaro Kobayashi y Harold O'Sullivan (**).

El Grupo de expertos celebró tres reuniones, del 21 al 23 de noviembre de 1985, del 9 al 11 de enero y del 2 al 3 de abril de 1986. Mantuvo intercambios de opiniones preliminares e informales con representantes de organizaciones empresariales (BIAC) y de sindicatos (TUAC). El Grupo pudo contar ampliamente con la colaboración de los servicios de la OCDE. A lo largo de sus trabajos se basó en un análisis técnico, preparado por la Secretaría, referente a la flexibilidad del mercado de trabajo. El señor R. O. Clarke asumió las funciones de Secretario del Grupo.

2. Aun tratándose de un Grupo de expertos, sus competencias no son en lo esencial de orden técnico. No hemos pretendido, pues, igualar, completar o modificar el informe técnico de la Secretaría. Nos consagramos más bien a aprovechar nuestras experiencias prácticas para tratar la vasta suma de datos y análisis que se nos sometían. Nuestra tarea consistía, en nuestra opinión, en resumir los conocimientos adquiridos sobre la flexibilidad del mercado de trabajo en una forma útil para los encargados de tomar decisiones. Para ello fue preciso seleccionar las cuestiones que presentaban particular interés, y valorar la importancia relativa de las mismas y de las series de medidas posibles. Tanto la selección como la valoración son opinables.

Dada la diversidad de nuestras experiencias profesionales y de nuestros orígenes culturales, hubiera resultado sorprendente que estuviéramos de acuerdo en todo. El informe, sin embargo,

en su forma presente, fue aprobado por unanimidad. Refleja la opinión de todos los miembros del Grupo de que la eficiencia económica no es un fin en sí, sino que debe contribuir al bienestar de los individuos, y de que el progreso social es imposible sin un alto nivel de actividad económica. Una sociedad justa debe construirse sobre una economía sana.

3. La flexibilidad del mercado de trabajo es un elemento de este proceso. A nuestro entender, la flexibilidad consiste en la capacidad de los individuos, en la vida económica y en particular en el mercado de trabajo, para renunciar a sus hábitos y adaptarse a circunstancias nuevas. Esta capacidad de adaptación depende, por una parte, de las aptitudes personales y, por otra, del clima reinante. Por aptitudes personales hay que entender los talentos y las cualificaciones de los individuos, así como su voluntad de cambio, mientras que el clima reinante puede ser de orden económico, social o político. Se comprende, de entrada, que la flexibilidad así entendida se inscribe en el marco más amplio de la capacidad de cambio en los planos económico y social de que han de dar prueba tanto las instituciones como los individuos, tanto los empresarios como los trabajadores.

4. Cabe preguntarse si los individuos son flexibles por naturaleza y si la flexibilidad es deseable en sí. Es probable que surjan conflictos, llegado el caso, entre necesidades interdependientes, entre el deseo de cambio y el deseo de conservar lo que se posee, entre la flexibilidad y la seguridad, y de ello pondremos algunos ejemplos. Pero los países de la OCDE se hallan hoy frente a cuatro necesidades, por lo menos, ampliamente reconocidas y cuya satisfacción exige una mayor flexibilidad, sobre todo en el mercado de trabajo:

- Necesidad de un *ajuste económico*. Los «choques» de la década de 1970 (crisis energética, inflación, tipos de interés y alteración de las pautas del intercambio internacional) han hecho que se comprenda mejor la importancia de incrementar la capacidad de adaptación de los mercados de trabajo, así como

de los mercados de productos y de factores, para minimizar los efectos de esas perturbaciones sobre el crecimiento económico y establecer un clima económico caracterizado por niveles más altos de competitividad y de eficiencia.

- Necesidad de *innovaciones tecnológicas*. Las perspectivas económicas y sociales se han ampliado con la aparición conjunta de nuevas invenciones y nuevas formas de organización social («sociedad de la información»).

- Necesidad de resolver *problemas sociales* nuevos. El persistente desempleo se ha convertido en el problema social primordial de numerosos países de la OCDE; a menudo va acompañado de otros males (degradación de los centros de las ciudades, delincuencia) a los que es preciso poner remedio.

- Necesidad de mejorar la *calidad de vida*. Es imperativo actuar con objeto de responder a las expectativas y a las nuevas aspiraciones de los individuos no sólo en el trabajo, sino también fuera de la vida profesional.

5. La lucha contra el paro es, evidentemente, uno de los principales motivos que incitan a la OCDE a preocuparse por la flexibilidad del mercado de trabajo. No obstante, nos hemos dado cuenta de que no podíamos limitarnos a estudiar este motivo de acción, ni tampoco teníamos intención de hacerlo. Los imperativos que sirvieron como punto de partida a nuestras reflexiones están íntimamente ligados entre sí; en el plano práctico, hay que buscar transacciones entre la incidencia de las mutaciones tecnológicas sobre el mercado de trabajo, por una parte, y las posibilidades de mejorar la calidad de vida, por otra. Es preciso insistir en esas transacciones si se pretende conciliar la eficiencia económica con el progreso social.

EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL

6. La flexibilidad del mercado de trabajo no es una panacea para todos los males de la sociedad y de la economía. No es sino uno de los factores —y no el más importante— de los que depende el progreso económico y social, y debe situarse en el contexto general de la evolución socioeconómica. Tras un cuarto de siglo de expansión económica sin precedentes, la década de 1970 estuvo marcada por grandes incertidumbres que comprometieron la realización de todos los grandes obje-

tivos de la política económica. Los países de la OCDE las afrontaron de forma progresiva, pero desigual e incompleta. A mediados de los años ochenta, dos tendencias caracterizan el panorama económico. Numerosos países de la OCDE han conocido un período de progreso económico, sobre todo en lo concerniente al crecimiento y al control de la inflación. Persiste, en cambio, lo que el Secretario General ha denominado «las zonas de sombra del cuadro: desigualdades en los logros de los distintos países, un paro que alcanza en varios países niveles desconocidos desde hacía medio siglo, enormes desequilibrios en las balanzas de pagos, inestabilidad de los tipos de cambio, vulnerabilidad de los países en desarrollo» (1).

7. Conviene observar que los mercados de trabajo reflejan esta evolución general. Puede decirse que hasta 1973, aproximadamente, los mercados de trabajo funcionaban más o menos sin perturbaciones notables. A partir de entonces el esquema es menos uniforme, y la situación global, problemática. El paro no ha seguido una progresión lineal y presenta grandes disparidades entre países, pero en el conjunto de la OCDE el número de parados se ha triplicado desde comienzos de los años setenta. En ciertos países de la OCDE, como los Estados Unidos, se han creado nuevos empleos a un ritmo del 2 por 100 anual; en otros, el empleo ha permanecido estable o incluso ha retrocedido. En el Japón los cambios tecnológicos han ido acompañados de programas masivos de reciclaje dentro de las empresas; en otros lugares ha aumentado el número de trabajadores no cualificados y situados al margen del mercado de trabajo. Los mercados de trabajo de los países de la OCDE no funcionan tan bien como deberían, tanto en lo que atañe a los objetivos económicos como a los objetivos sociales.

8. Si nos situamos en una perspectiva a medio plazo y aceptamos el comienzo de la década de 1990 como horizonte temporal, veremos con bastante claridad los objetivos a los que hay que aspirar; podría decirse que serán los que respondan a las finalidades clásicas de la política económica o a las necesidades mencionadas anteriormente (en el párrafo 4). Sea cual sea la forma en que se definan esas metas, se trata de construir economías eficientes que sean fuente de innovaciones tecnológicas, y al mismo tiempo de paliar los problemas sociales del momento

y mejorar la calidad de vida. Más modestamente, los países de la OCDE podrían tratar de reducir de forma sustancial la alta tasa de desempleo que Europa conoce en la actualidad, reduciéndola, por ejemplo, al nivel de 1979, o sea a cerca de un 5,5 por 100, y actuar sobre sus respectivas balanzas corrientes con el fin de reducir las desigualdades, reconvirtiéndolas a niveles que se puedan sostener razonablemente. Deberían esforzarse también por consolidar los progresos recientemente alcanzados en la lucha contra la inflación, que han permitido situar la tasa de inflación en un nivel inferior al 5 por 100 para el conjunto de los países de la OCDE, y fijar objetivos razonables en lo que concierne al endeudamiento del sector público, la relación deuda/PNB y los tipos de interés de la deuda pública.

9. Nadie discute las opciones que se ofrecen en materia de política económica si se quiere alcanzar estos objetivos a medio plazo, con excepción de algunas de ellas, que varían además según los países. El objetivo fundamental de esas políticas es un crecimiento no inflacionista. Ahora bien, éste no será posible si no se hace un esfuerzo concertado a escala internacional para corregir los profundos desequilibrios del sistema actual. Los déficit de las cuentas corrientes, los déficit del sector público, la volatilidad de los tipos de cambio, los desequilibrios de los intercambios y la deuda exterior constituyen otros tantos problemas que es preciso resolver para lograr un crecimiento apreciable y duradero.

10. Hoy se está de acuerdo, sin embargo, en reconocer que las medidas coyunturales clásicas de política macroeconómica no suscitarán por sí solas la dinámica de crecimiento necesaria para alcanzar esos objetivos a medio plazo. Esas medidas son sin duda importantes, y hasta indispensables, y merecen toda la atención de los analistas y de los gobernantes; pero si no se combinan con cambios estructurales se corre el riesgo de resultar insuficientes con respecto a las necesidades y a las aspiraciones. Los «cambios estructurales» que se imponen en este contexto son cambios en las actitudes y en las instituciones, que son una de las condiciones previas del crecimiento duradero, aunque no se inscriban necesariamente en el marco de la política económica tradicional. El espíritu de empresa del que tanto se habla forma parte de esos cambios, al igual que un nivel suficiente de gasto en investigación y desarrollo. El sistema comercial

y monetario internacional debe abrirse a nuevos agentes y ofrecer a todos un marco seguro. La flexibilidad del mercado de trabajo tiene un lugar dentro de ese conjunto de políticas estructurales.

11. *En resumen, la condición necesaria, aunque no suficiente, de un crecimiento duradero es que las políticas económicas se orienten a corregir los desequilibrios actuales. Para ello hay que pensar en un conjunto de medidas estructurales, uno de cuyos elementos sea la flexibilidad del mercado de trabajo. No obstante, en este contexto relativamente circunscrito, el funcionamiento de los mercados de trabajo reviste capital importancia. Los mercados de trabajo desempeñan un importante papel en el propio proceso de crecimiento; a medida que la actividad económica se recupera, funcionan mejor, y, como funcionan mejor, el nivel de la actividad económica progresa aún más. Esta flexibilidad no contribuye solamente, pues, a los procesos de ajuste, sino que también favorece la innovación, la equidad y la mejora de la calidad de vida. Debe ser considerada como un instrumento activo de una política de empleo dirigida al objetivo general de elevar los niveles de empleo: la flexibilidad del mercado de trabajo es, en este sentido, un factor clave tanto de la eficiencia económica como del progreso social.*

UN MUNDO CARACTERIZADO POR LA DIVERSIDAD

12. Todos los países de la OCDE se enfrentan con problemas económicos, y la mayoría asignan a su política económica los mismos objetivos. Pero al examinar la cuestión de los mercados de trabajo nos sorprendieron una vez más las diferencias que separan a unos países de otros. La disparidad de las tasas de paro o de creación de empleo ilustra perfectamente tales diferencias, que se reflejan también en las cuestiones que más frecuentemente se evocan en los debates públicos. Estas diferencias nacen tanto de la historia, la cultura y las instituciones de cada país como de las políticas que persigue en la actualidad. No es fácil atenuarlas, ni sería siempre deseable intentarlo. Hemos considerado importante, por ende, tenerlas en cuenta a lo largo de nuestro informe.

13. Acaso resultara útil reducir las diferencias entre los países de la OCDE

a tres o cuatro modelos, pero no nos pareció viable. Ante todo, no existen en ninguna parte esquemas netos; la situación de cada país se compone de un conjunto de elementos. Y, además, cada uno de esos conjuntos es, al parecer, único en su género. Las siguientes observaciones son, pues, una simple ilustración de las diferencias que hemos percibido:

- En los Estados Unidos se ha mantenido una tradición de movilidad geográfica (e incluso social) que se remonta a la época de los pioneros y que no tiene equivalente en prácticamente ningún otro país de la OCDE.

- En el Japón existe la práctica, nacida en la postguerra, de que las grandes empresas ofrezcan a los trabajadores que forman el núcleo de su plantilla una gran seguridad en el empleo, al mismo tiempo que esperan de ellos una movilidad interna más intensa que en otros lugares.

- En Alemania, la existencia de sindicatos organizados por ramas de actividad, unida a sistemas de cogestión (y a otros factores históricos), ha conducido a reivindicaciones salariales moderadas, mientras que la ausencia de esos elementos en países como el Reino Unido ha producido el efecto inverso.

- En Francia, el papel del gobierno en las relaciones laborales tiene su explicación directa en la relativa debilidad de las organizaciones de trabajadores y de empresarios; ambos fenómenos responden, sin duda, a viejas tradiciones.

- En varios países europeos (pequeños, en su mayoría) un consenso implícito o explícito entre los sindicatos, la patronal y los poderes públicos ha contribuido a evitar la aparición de fricciones que en otros lugares han favorecido un rápido aumento del desempleo.

Pero esto no son sino ilustraciones. Para dar una descripción más sistemática de las diferencias habría que analizar atentamente los estudios económicos anuales, por países, de la OCDE.

14. Sería un error ver en esas diferencias simples datos de hecho. En cierta medida, el cambio estructural implica necesariamente un cambio de valores y de las actitudes más difundidas. Ahora bien, no sólo es notoriamente difícil trasplantar las instituciones de unos países a otros, sino que hace falta mucho tiempo para modificar unas tradiciones culturales sólidas

mente arraigadas. *El análisis de las diferencias entre países nos ha inducido, pues, a la conclusión de que no existe una serie de medidas capaz de favorecer la flexibilidad del mercado de trabajo que pueda aplicarse con idéntico éxito a todos los países. Los problemas que hay que resolver y los abanicos de medidas que hemos tenido en cuenta como opciones deben concebirse como casos particulares. Esta conclusión, por lo demás, no nos desagrada: la singularidad cultural es también un valor. Dicho de otro modo, pensamos que hay varias vías que pueden conducir a un ajuste efectivo, a innovaciones constantes, al crecimiento del empleo y a una mejor calidad de vida.*

PUNTOS ESENCIALES

15. La flexibilidad del mercado de trabajo depende de numerosos factores. Hemos creído útil, para los fines del presente informe, clasificar esos factores en seis categorías:

- *Costes laborales*, en especial el nivel salarial general, las diferencias salariales y los costes laborales no salariales.

- *Condiciones de empleo*, en especial la protección del empleo y los tipos de contratos de trabajo.

- *Modalidades y hábitos de trabajo*, en especial la distribución del tiempo de trabajo y la regulación del marco y de la organización del trabajo.

- *Disposiciones reglamentarias* referentes al mercado de trabajo, en especial la normativa general, la fiscalidad y la reglamentación aplicable a las pequeñas empresas.

- *Movilidad*, externa e interna.

- *Enseñanza y formación*.

Estas categorías resultan cómodas más que sistemáticas, y entre ellas existen, evidentemente, solapamientos. El análisis siguiente no pretende, por lo demás, ser exhaustivo. Su finalidad consiste en descubrir, en las diversas categorías, las cuestiones que pueden ser un motor de cambio, y valorar su importancia relativa para la flexibilidad del mercado de trabajo.

Costes laborales

16. Los costes laborales son, junto con la protección del empleo, el factor citado con más frecuencia y, por supuesto, la cuestión más controvertida

a propósito de la flexibilidad del mercado de trabajo. El asunto es a la vez delicado y controvertido, incluso en términos técnicos, por lo que nos hemos esforzado por afrontarlo resueltamente. Desde un punto de vista histórico no cabe la menor duda de que el aumento rápido de los costes laborales está ligado a la aparición de desequilibrios en el mercado de trabajo, sobre todo de desempleo. Ahora bien, ni siquiera esta relación es simple. Si la progresión del paro entre las dos crisis del petróleo puede explicarse en buena medida a causa del aumento de esos costes, la evolución que se ha producido a partir de 1980 ha de atribuirse a otros factores, como son el escaso aumento de la demanda y el elevado nivel de los tipos de interés reales. La Secretaría indica, sin embargo, que las tasas de paro tienden a aumentar cuanto más rígidos sean los salarios reales, y a la inversa. En teoría, una flexibilidad perfecta de los salarios surtiría el efecto de «vaciar» los mercados de trabajo al cabo de cierto tiempo. Más concretamente, los estudios económicos inducen a la conclusión de que, si la producción permaneciera constante, una disminución del 1 por 100 en los salarios reales se traduciría a la larga en un aumento del empleo de entre un 0,2 y un 0,5 por 100 o más. Pero en la práctica estas cifras no son de gran utilidad, ni siquiera con un enfoque que no sea el de una perspectiva «a largo plazo». No sólo los salarios son «rígidos» (así como lo son los costes laborales no salariales), sino que tampoco es deseable, por razones tanto de equidad como de estímulo de la demanda, que se produzcan fuertes descensos en los costes laborales. *Cabe concluir que, para alcanzar los objetivos aquí propuestos, es indispensable frenar los costes laborales, y sobre todo moderar los salarios. Cada vez que se permite que los salarios reales aumenten más de prisa que la productividad, el resultado es, en líneas generales, un recrudecimiento del paro. Esa moderación salarial no implica, sin embargo, que los salarios reales deban permanecer estáticos y no mejorar con el tiempo.*

17. *Teniendo en cuenta los objetivos que constituyen la base del presente informe, puede deducirse que habría que evitar, como mínimo, todos los mecanismos, institucionales o automáticos, capaces de provocar subidas de los salarios más rápidas que los incrementos de productividad. Por otra parte, si los aumentos de los costes reales de la mano de obra no son sensi-*

blemente inferiores a los aumentos de la productividad, se dispondrá de un escaso margen de maniobra para introducir otras formas de flexibilidad, como puede ser la reducción del tiempo de trabajo.

18. Las diferencias salariales plantean otra serie de cuestiones. Ante todo, los trabajos de la Secretaría dan a entender que esas diferencias son en realidad menos rígidas que los salarios, aunque existan diferencias profundas y significativas entre un país y otro. Además, las diferencias salariales pueden, al parecer, surtir un efecto estimulante, no sólo porque susciten la competencia entre individuos en el mercado, sino, de forma más sutil, porque propician el cambio estructural en las regiones, las ramas de actividad, las cualificaciones y la composición por edades de la población activa. La cuestión está en saber a partir de qué nivel las diferencias salariales constituyen estímulos deseables; la respuesta a esta pregunta será diferente según los países.

19. También será diferente, con toda verosimilitud, según el tipo de diferencia salarial. Hay cuatro tipos de diferencias que revisten particular importancia. Las diferencias regionales son un factor de movilidad (externa). Las diferencias salariales entre ramas, que se han estudiado de forma bastante detallada, desempeñan, evidentemente, un papel en el cambio estructural, pero no parecen necesitar una intervención importante. En cambio, las diferencias salariales según las cualificaciones plantean un problema, sobre todo en los países europeos. Cuando los sistemas de fijación de los salarios reducen excesivamente esas diferencias, se produce un fenómeno de descalificación que perjudica por igual al ajuste económico y al progreso tecnológico. En cuanto a la rigidez de los salarios de los jóvenes, todo induce a creer que ese factor es responsable, al menos en parte, del paro juvenil en ciertos países.

20. Los costes laborales no salariales designan aquí el gasto que los empresarios consagran directamente al empleo; no incluyen, pues, el coste de las medidas de higiene y de seguridad, ni los otros gastos relacionados indirectamente con el empleo. Además, las observaciones siguientes se refieren sólo a los costes laborales no salariales reglamentarios. Este factor desempeña un significativo papel, incluso así circunscrito. Y sobre todo es ambivalente. Por un lado, los costes

laborales no salariales reglamentarios constituyen, en muchos países, una fuente importante de financiación para los servicios de salud y de asistencia social; por otro lado, representan un impuesto sobre el factor trabajo que puede desincentivar el empleo. En tanto que fuente de financiación de los servicios sociales, este factor es importante, evidentemente. Pero ¿cuál es su importancia en tanto que imposición que afecta al empleo de mano de obra? Al parecer, pesaría bastante seriamente sobre las empresas con gran intensidad de mano de obra, y sobre todo sobre las pequeñas empresas; pero los testimonios no parecen ser concluyentes. Allí donde los costes laborales no salariales reglamentarios representan una proporción importante de los costos laborales globales, o han aumentado mucho en los últimos años, habría, en definitiva, buenas razones para reducirlos. En los países cuya política presupuestaria actual excluye cualquier incremento del presupuesto, esta reducción de los costes laborales no salariales habría de financiarse mediante un nuevo impuesto y/o reducciones del gasto público. Convendría examinar estas opciones con el fin de fomentar la contratación de nuevo personal por parte de las empresas. La fuerte caída de los precios del petróleo registrada recientemente ha abierto nuevas perspectivas al respecto. Algunos países podrían aumentar sus impuestos sobre el petróleo y utilizar los ingresos suplementarios así obtenidos para reducir las exacciones fiscales y parafiscales sobre los salarios.

Condiciones de empleo

21. La segunda serie de cuestiones, a la vez delicadas y controvertidas, se refiere a las condiciones de empleo. Las dos retribuciones más buscadas son el salario y la seguridad en el empleo. A veces es preciso elegir entre estas dos ventajas: los acontecimientos que se han producido recientemente en varios países de la OCDE (como la firma de ciertos acuerdos que han sido muy comentados en los Estados Unidos o la aceptación de límites a la indicación de los salarios en Bélgica, Francia e Italia) inducen a creer que, ante esa elección, los asalariados conceden aún mucha importancia a la seguridad en el empleo. Por otra parte, la protección del empleo introduce un elemento de rigidez en los mercados de trabajo. La legislación sobre seguridad en el empleo impone costes a los empleadores.

Al elevar los costes medios de la mano de obra, esas medidas provocan un descenso del nivel de empleo, hacen más lento el ajuste a las variaciones del mercado y, a causa de la concesión de ciertas exenciones, fomentan el empleo a tiempo parcial y el aumento del sector no protegido. No obstante, aunque tales resultados sean teóricamente previsibles, no se ha determinado de forma fiable, por desgracia, en qué medida se dejan sentir verdaderamente esos efectos. Entre los países en los que el comportamiento del empleo es bastante bueno, hay algunos en donde la protección del empleo está muy reglamentada (como Suecia o Austria), y otros en los que apenas lo está (como los Estados Unidos y el Japón). Tal es, pues, el dilema: seguridad y flexibilidad son ambas deseables. Cuando se trata de condiciones de empleo, existe probablemente un conflicto entre estos dos elementos, aunque nada lo prueba de forma concluyente. Situándose tanto en el plano de los principios como en el de los hechos, sería un error tomar un claro partido por uno o por otro. En el plano práctico, la cuestión que se plantea es la de saber conciliar la deseable seguridad en el empleo con la necesaria flexibilidad del mercado de trabajo. La respuesta a esta cuestión será posiblemente distinta según el contexto histórico e institucional, pero un despliegue de actividades de desarrollo económico que desembocan en una expansión del empleo contribuiría a generar la convicción de que la flexibilidad es un elemento deseable de toda política del mercado de trabajo.

22. Esta conclusión no es tan vaga como pudiera parecer. Cuando de lo que se trata es de asegurar la protección del empleo propiamente dicha, significa que son aconsejables ciertos cambios. Al igual que en el caso de los salarios reales, el periodo durante el que los países de la OCDE pudieron proteger menos el empleo, es decir, los años que siguieron a la primera crisis del petróleo, fue también aquél en el que unos temores y aspiraciones comprensibles indujeron a acentuar la rigideces de los mercados de trabajo. Numerosos países adoptaron, para proteger el empleo, medidas que hubieron de modificar cuando se dieron cuenta de que la legislación en materia de seguridad en el empleo formaba parte, a su vez, del problema estructural. A partir de 1980 muchos modificaron las modalidades de aplicación y los detalles de los procedimientos de despido,

tanto por la vía legislativa como a través de los convenios colectivos. Nos parece posible que se instaure así un nuevo equilibrio entre seguridad y flexibilidad, pero no hay que sobrevalorar los efectos de esos cambios en los mercados de trabajo.

23. Los nuevos tipos de contrato de trabajo que empiezan a difundirse tienen tanta importancia, por lo menos, como las modificaciones introducidas en la legislación sobre protección del empleo. Esto es especialmente cierto en el caso del empleo a tiempo parcial. En la mayoría de los países de la OCDE la frecuencia del empleo a tiempo parcial se ha incrementado más rápidamente en los años ochenta que al final de los años setenta. Esta evolución nos parece esencialmente positiva, porque responde a la vez a las necesidades del mercado de trabajo y a las aspiraciones de los recién llegados a ese mercado, en particular de las mujeres. No obstante, puede darse una utilización abusiva de los contratos de trabajo a tiempo parcial, por lo que habría que establecer un sistema de vigilancia. Si el trabajo a tiempo parcial es involuntario, no es sino otra faceta del subempleo. Sin embargo, en la medida en que este problema refleja una inadecuación entre la oferta de empleo y la demanda de trabajo, es deseable introducir una mayor diversidad en los tipos de contratos.

24. También se ha recurrido con creciente frecuencia, desde hace unos años, a los contratos de trabajo de duración limitada. Por el momento no se dispone apenas de datos fiables, pero en un país al menos, Alemania, la legislación permite ofrecer empleos de duración limitada, que puede llegar hasta 18 meses, sin aplicar las disposiciones generales vigentes en materia de despidos. Por una parte, estos contratos sustituyen a los contratos ofrecidos antes a título de prueba, y por otra permiten que los empleadores reaccionen con más flexibilidad a las fluctuaciones del mercado. Hay una tenue línea de demarcación entre los cambios que sería deseable introducir y lo que se ha denominado «el crecimiento del sector no protegido», y las opiniones en torno a si esa línea se ha cruzado o no son divergentes.

25. La cuestión fundamental que se plantea a propósito de las condiciones de empleo es la de cómo conciliar la deseable seguridad en el empleo con la necesaria flexibilidad del mercado de trabajo. Lo ideal sería alcan-

zar ese equilibrio para cada individuo, con objeto de que los trabajadores sean a la vez titulares de un empleo estable y capaces de adaptarse a los cambios: En la práctica, raramente es eso posible. *En particular, se plantea la cuestión de la distinción entre un núcleo de trabajadores que ocupan un empleo estable y una franja marginal de trabajadores más móviles. Este fenómeno ha existido siempre, en cierta medida. Además, está lejos de ser siempre negativo. No existe ninguna razón para que las condiciones de trabajo sean peores para quienes no ocupan un puesto permanente. Tampoco hay que pensar que no se produce ningún desplazamiento de la mano de obra marginal hacia el núcleo central. Muchos trabajadores consideran quizá los empleos marginales como una simple solución temporal, en tanto no encuentren un empleo estable. En cuanto a los otros, debería ser posible mejorar sus condiciones de trabajo. Pero también comprendemos las preocupaciones de los sindicatos ante «las ineficiencias económicas y las condiciones socialmente inaceptables» que se derivan de la distinción entre un núcleo y una franja marginal (2). En efecto, habría que esperar tales repercusiones si el trabajo marginal se convirtiera en el destino permanente e involuntario de ciertos individuos y si no se adoptara ninguna disposición para garantizar a éstos una asistencia social o una enseñanza y una formación apropiadas. Lo esencial estriba, evidentemente, en saber en qué medida es posible conciliar las aspiraciones de los individuos en materia de empleo con las necesidades de las empresas. Además, el deseo de una mayor seguridad está directamente ligado a la situación macroeconómica. Como ya hemos señalado, los mercados de trabajo funcionan mejor cuando la actividad económica está en expansión.*

Modalidades y hábitos de trabajo

26. Las modalidades y los hábitos de trabajo brindan amplias posibilidades de acción. *Entre los numerosos factores pertinentes que podrían incluirse bajo este epígrafe, hemos anotado la necesidad de modificar la organización del trabajo, sobre todo en relación con las mutaciones tecnológicas, para enriquecer el contenido de las tareas y elevar los niveles de competencia. Estamos convencidos de que dicha modificación entrañaría a la vez aumentos de productividad y una mayor movi-*

lidad de los trabajadores. Otro tema que hemos considerado es el de la distribución del tiempo de trabajo. Acaso esta elección atestigüe cierto prejuicio en favor de Europa; seguramente responde a los debates que esta cuestión suscita en varios países europeos. Sin embargo, es algo que interesa a la mayoría de los países de la OCDE. La distribución del tiempo de trabajo no sólo permite vislumbrar la perspectiva de un compromiso entre los deseos de los individuos y las limitaciones de la economía, sino que pone en tela de juicio actitudes fundamentales en lo que a la flexibilidad respecta. La disminución secular de la duración de la vida profesional se ha visto acompañada, en la mayoría de los países, por disposiciones singularmente rígidas en lo concerniente a la entrada en la vida activa, la duración de la semana laboral, las vacaciones y la edad de jubilación. Estas disposiciones impiden que las empresas utilicen sus capacidades al máximo, en particular frente a la evolución de las tecnologías; dificultan los ajustes estacionales y coyunturales, pueden generar subempleo en ciertos sectores y desincentivar el empleo de personal suplementario en otros, y tampoco reflejan las aspiraciones de muchos individuos. Es muy deseable, pues, introducir cambios orientados a remediar uno u otro de esos inconvenientes.

27. Hay ciertos indicios que permiten pensar que la tendencia secular a abreviar la duración de la vida profesional ha llegado a su fin. Los períodos de formación inicial ya no se alargan; en cierto número de países surgen conflictos entre la evolución demográfica y la legislación en materia de jubilaciones; la duración efectiva del trabajo suele ser estable, y a veces se alarga. Las horas extraordinarias siguen siendo en muchos países una fuente importante de ingresos adicionales y de flexibilidad estacional o coyuntural. Dudamos de que tal evolución sea deseable en un período de persistente desempleo. *Parece que lo indicado a corto plazo sería reducir aún más el tiempo de trabajo, en especial limitando las horas extraordinarias e introduciendo sistemas de jubilación anticipada. A medio plazo, quizá haya que reducir también el número total de horas trabajadas.*

28. Sin embargo, para evitar el aumento de los costes unitarios de la mano de obra, esa reducción del número total de horas trabajadas debería ir acompañada de una reorganización del tiempo de trabajo. Nos han impresio-

nado mucho los esfuerzos que se han hecho para determinar el tiempo de trabajo a lo largo de períodos más extensos, por ejemplo un año, con el fin de reducir la duración global, a la vez que se fomenta la adopción de disposiciones a nivel local encaminadas a distribuir de forma más flexible las horas restantes (3). Tales disposiciones conducirían posiblemente a modificar las reglamentaciones vigentes sobre el trabajo en el puesto, las vacaciones, la duración cotidiana del trabajo, etc. Pero, a escala local o a nivel de empresa, pueden desembocar en fórmulas aceptables, que permitan conjugar una mejor utilización de las capacidades con un mayor dominio, por parte de los individuos, del tiempo del que disponen.

29. En el caso de ciertos grupos de trabajadores, reducidos pero importantes, las mutaciones tecnológicas permiten sustituir el trabajo regular en la empresa por nuevas formas de contrato de trabajo. Esas personas pueden trabajar a domicilio durante gran parte de la semana utilizando ordenadores u otros materiales, y proporcionar sus prestaciones en el momento en que así convenga a los clientes o a las empresas a las que sirven. Hay razones tanto prácticas como sociales que impiden generalizar tales fórmulas, pero éstas brindan también posibilidades de conciliar las necesidades del individuo con las de la economía.

30. Las nuevas modalidades de trabajo tienen numerosas consecuencias, aunque no todas se consideren unánimemente positivas. En la medida en que conducen a variaciones, y a veces a una prolongación del tiempo de actividad de las empresas, algunos se sienten perjudicados; un ejemplo de ello es la reacción de las empresas familiares a la flexibilización de los horarios de apertura del comercio. En la medida en que las nuevas modalidades de trabajo se traducen en distribuciones sumamente variables de los tiempos de descanso, pueden entrar en conflicto con los ritmos de la vida familiar, los horarios escolares, los días de fiesta y las actividades de ocio. Es preciso tenerlo en cuenta cuando se piensa en innovaciones en este terreno. Sin embargo, esos problemas tenderán a difuminarse a medida que la flexibilidad se convierta en regla y deje de ser excepción. *Las modalidades de trabajo brindan amplias posibilidades de convergencia entre los intereses de los empresarios y de los trabajadores y, por lo tanto, de extender la aplicación de*

los principios en que se basa el presente informe.

Reglamentaciones

31. En el curso de nuestros debates nos llamó la atención cierto número de reglamentaciones legales que, aunque no conciernen directamente al empleo, surten sin embargo un efecto sobre el mercado de trabajo y su flexibilidad. Al igual que los obstáculos no arancelarios a los intercambios, esas reglamentaciones tienden a multiplicarse, y reemplazan con frecuencia a los obstáculos más tradicionales a la libertad de movimientos. Hemos tenido en cuenta tres que nos han parecido importantes. Salvo la tercera, que concierne a las pequeñas empresas, brindan probablemente posibilidades de acción limitadas.

32. Conviene mencionar en primer lugar las numerosas y variadas reglas que sobrecargan los costes fijos de las empresas y compiten por ello con los costes laborales. En ciertos casos, como el de las normas sobre higiene y seguridad, estas disposiciones están ligadas indirectamente al empleo, pero en otros, como en los textos legales sobre la protección del medio ambiente, esa relación es más lejana. *No recomendamos la derogación de esos reglamentos, sino su aplicación racional. Estimamos también que habría que evaluar periódicamente sus efectos directos e indirectos, teniendo en cuenta los avances del conocimiento y de las tecnologías.*

33. Los impuestos y los regímenes impositivos plantean problemas particulares que repercuten en el mercado de trabajo. Las exacciones fiscales de todo tipo desempeñan un papel importante. Hemos hablado de «exacciones sobre los salarios», en el sentido estricto del término, a propósito de los costes laborales no salariales. Pero también los impuestos sobre las mercancías y el impuesto sobre la renta inciden en el empleo, en su nivel y en su composición. Si los tipos marginales del impuesto sobre la renta superan cierto umbral, desincentivan la movilidad, e incluso el trabajo. Los tipos altos tienen un efecto directo sobre los anticipos salariales. Una progresión fuerte del impuesto sobre la renta en los tramos intermedios engendra contra-incentivos para la mano de obra cualificada. Si el nivel general del impuesto es demasiado elevado, crece proporcionalmente la probabilidad de

lo que la Secretaría denomina «el empleo oculto». La aparición de un mercado de trabajo paralelo no sólo tiene graves consecuencias en el plano moral, sino que no añade nada a la flexibilidad global. Encierra pocas posibilidades de aportar nuevos activos en cantidad apreciable al mercado de trabajo, y no contribuye a modificar las condiciones del «empleo visible». Los regímenes fiscales y los niveles impositivos son asuntos que atraen en la actualidad la atención de la opinión pública, así como de los gobiernos, en diversos países de la OCDE. *El deseo de evitar distorsiones y rigideces en el mercado de trabajo debe ser, ciertamente, un argumento en favor de unos tipos impositivos que permitan prevenir el fraude y la evasión fiscales, y de unos regímenes impositivos que tengan en cuenta la necesidad experimentada de establecer una diferenciación.*

34. Conviene detenerse sobre un caso particular, el de la reglamentación que rige la creación y la gestión de las pequeñas empresas. Las pequeñas y medianas empresas desempeñan un importante papel en el proceso de cambio estructural. A menudo son fuente de innovación, debido especialmente a la descentralización que permiten los recientes avances tecnológicos. También son generadoras de empleo. Entre la mitad y los dos tercios del total de asalariados de los países de la OCDE trabajan en empresas que emplean a menos de 500 personas. Más aún, la Secretaría confirma que, en ciertos países de la OCDE, la proporción de las pequeñas empresas y los pequeños establecimientos en el empleo total ha tendido a crecer en los últimos años (4). Esta evolución se explica, al menos en parte, por el papel creciente de las empresas de servicios. A la luz de lo que acabamos de decir, resulta evidente que las rigideces que se oponen a la creación o al mantenimiento de las pequeñas y medianas empresas tienen graves repercusiones sobre el mercado de trabajo. Los costes laborales no salariales y las reglamentaciones relativas a la protección del empleo se cuentan entre esas rigideces; pero, en ciertos países, también hay obstáculos administrativos a la iniciativa. Sería útil concentrar las administraciones en un mismo lugar («centros polivalentes»). *No cabe la menor duda, en nuestra opinión, de que un clima favorable a la puesta en marcha de nuevas actividades ha contribuido a algunas de las evoluciones positivas que se observan en el mercado de trabajo estadouni-*

dense, y recomendamos que se proceda a un inventario de los obstáculos que encuentran los creadores y dirigentes de pequeñas empresas.

Movilidad

35. Para muchos, la primera idea que viene al pensamiento cuando se habla de flexibilidad del mercado de trabajo es la de *movilidad*. De hecho, hay quien considera casi sinónimos los términos de movilidad y flexibilidad. Resulta, pues, sumamente importante tener una visión correcta de las ideas y los hechos. Se dice que los individuos son móviles cuando cambian voluntariamente de lugar de trabajo. Entre los diferentes tipos posibles de movimiento, reviste primordial importancia la distinción entre movilidad externa y movilidad interna. La movilidad externa implica un cambio de empleador o de empresa; se habla de movilidad interna cuando hay un movimiento en el interior de una misma empresa o sin cambiar de empleador. En ambos casos, el cambio de lugar de trabajo puede o no ir acompañado de una modificación (notable) del tipo de trabajo, es decir, de una movilidad de empleo o profesional. Los tipos más importantes de movilidad son, concretamente, la movilidad geográfica, las otras formas de movilidad externa y la movilidad interna.

36. Las diferencias entre estos tipos de movilidad son tan grandes que resulta difícil aventurar afirmaciones generales sobre el asunto. No obstante, hay ciertos puntos que merecen nuestra atención. Todas las formas de movilidad contribuyen a flexibilizar el mercado de trabajo, pero esa contribución no es fácilmente mensurable. Una movilidad muy débil puede contribuir a una rigidez excesiva, pero a partir de cierto punto los costes económicos, sociales y humanos de la movilidad resultan demasiado altos. El aparente retroceso de la movilidad (geográfica y de empleo) desde comienzos de la década de 1970 que ha observado la Secretaría parece indicar una agravación de las rigideces, lo cual nos lleva de nuevo a la necesidad de instaurar las políticas macroeconómicas adecuadas para estimular el crecimiento. El punto de equilibrio entre estabilidad y movilidad puede variar mucho de un país a otro. Además, conviene tener presente que no existe una relación simple entre las tasas de movilidad y la eficacia con que el mercado de trabajo cumple sus funciones distributi-

vas. Como indica la Secretaría: «En la medida en que la movilidad de empleo está asociada con los resultados económicos, es difícil afirmar si valdría más que los mercados europeos fueran más móviles (como en los Estados Unidos) o menos móviles (como en el Japón)».

37. Hay un punto en el que las diferencias observadas entre países acaso autoricen una conclusión general. Podría ocurrir que los diferentes tipos de movilidad fueran intercambiables. Es bastante verosímil, en particular, que la movilidad interna pueda sustituir a la movilidad externa, y a la inversa. Por ejemplo, la gran movilidad interna y la escasa movilidad externa que se observan en el Japón contrastan con la gran movilidad externa y la escasa movilidad interna que caracterizan a los Estados Unidos; pero esas dos combinaciones pueden tener un efecto similar sobre el mercado de trabajo.

38. Se impone otra observación general. La movilidad se diferencia de los otros factores enumerados en nuestra reflexión sobre la flexibilidad del mercado de trabajo en que, en las sociedades libres, no procede de una actuación de los poderes públicos. Cambiar de trabajo o permanecer en el empleo es una decisión libre del individuo. La movilidad depende de otros factores, como son la dinámica de las variables macroeconómicas, las posibilidades de empleo, las diferencias de rentas y sus efectos de incitación o disuasión, los efectos indirectos de la política social, de la política de vivienda, etc. En este sentido, movilidad es, de hecho, casi sinónimo de flexibilidad.

39. Los tipos de movilidad han sido objeto de numerosos estudios de los que se desprenden conclusiones claras. La movilidad geográfica es un factor de fluidez de los mercados de trabajo sumamente eficaz, pero costoso. Los costes son más elevados, y más evidentes, en el caso de las migraciones internacionales. Podemos comprobar que, desde hace unos años, esas migraciones han disminuido claramente en Europa, pero no en los Estados Unidos. Acaso no haya más que una diferencia de grado entre los costes de la migración internacional y los de la movilidad geográfica entre dos regiones apartadas de un mismo país. Sin embargo, la creciente inmovilidad, unida a una diferenciación regional cada vez más honda, parece exigir medidas correctoras. Existen varios factores institucionales que limitan en cierta medida el grado de movilidad entre los mer-

cados de trabajo regionales, y recomendamos que se actúe para eliminar esos factores. Se imponen actuaciones urgentes para hacer que las pensiones sean transferibles, abrir los mercados de la vivienda, suprimir las subvenciones que se oponen al fin deseado y garantizar a los jóvenes la enseñanza y la formación necesarias para poder desplazarse por el interior de su país y al extranjero.

40. La movilidad externa que no presenta carácter geográfico plantea menos problemas, aunque también entraña costes. Una alta tasa de rotación del personal, aunque sea señal de posibilidades de evolución para los individuos, es también un fenómeno oneroso para las empresas —y a veces indicio de problemas de moral entre los asalariados. La movilidad externa es particularmente importante cuando adopta la forma de movilidad profesional frente a las exigencias del ajuste estructural y del cambio técnico, que van desde la modulación salarial hasta la oferta de posibilidades de formación. Aunque los efectos cuantificables de estas medidas sobre los resultados globales de la economía sean limitados, deben considerarse como uno de los ingredientes de una política global de ajuste estructural y de crecimiento no inflacionista.

41. La movilidad interna se llama también flexibilidad funcional. La propia posibilidad de su existencia depende, en parte, evidentemente, de la estructura industrial; sin embargo, en todos los países hay un número suficiente de grandes empresas para que esa movilidad tenga cierta amplitud. Nos interesa subrayar su importancia porque esta forma de movilidad encarna nuestra preocupación de conciliar seguridad con flexibilidad: la flexibilidad funcional presupone la seguridad fundamental en el empleo, pero exige que los asalariados estén dispuestos, si es preciso, a cambiar de empleo o de trabajo. En muchos países, y especialmente en Europa, los obstáculos a la movilidad interna no son menos fuertes que los que se oponen a la movilidad externa. Las reglas que rigen los cambios de funciones, la falta de medios eficaces de reciclaje y el miedo al cambio se conjugan para suscitar rigideces internas que obstaculizan las adaptaciones tecnológicas y estructurales. Este problema es esencialmente europeo: en el Japón la flexibilidad funcional es muy fuerte en las grandes empresas, y en los Estados Unidos su escasa importancia relativa se ve com-

pensada por la movilidad externa. En Europa es quizá uno de los dos o tres problemas más graves.

Enseñanza y formación

42. La importancia capital de la enseñanza y la formación es el punto menos controvertido de la reflexión sobre la flexibilidad del mercado de trabajo. *La enseñanza general, así como la formación profesional, exigen una revisión. Todos somos de la opinión de que la educación y la formación son una de las claves de una mayor flexibilidad de la mano de obra. Tienen una incidencia directa en las mentalidades y contribuyen a la movilidad profesional, así como a la capacidad de enfrentarse con nuevas modalidades de trabajo y con los otros problemas citados en este informe. Consideramos, sin embargo, que las rigideces del sistema educativo y las limitaciones presupuestarias constituyen con toda seguridad obstáculos al cambio más temibles que las propias rigideces del mercado de trabajo.*

43. Recomendamos, por consiguiente, la adopción de iniciativas nuevas en el terreno de la enseñanza y la formación, en relación con cierto número de aspectos. Los más importantes son los siguientes: la enseñanza básica debe inculcar en los alumnos conocimientos teóricos y prácticos fundamentales: *debe asimismo prepararlos para un mundo profesional cuyas exigencias se modifican con rapidez; debe, pues, girar en torno a una capacitación general, más que a una formación especializada. Es preciso brindar posibilidades de formación al creciente número de los que trabajan en la frontera del cambio tecnológico. Muchos trabajadores deben tener tiempo y medios para reciclarse durante su vida activa, sin lo cual correrían el riesgo de verse excluidos del mercado de trabajo. Ese reciclaje debe responder a un doble objetivo: permitir que los individuos se adapten a las cambiantes exigencias de su oficio y facilitar los cambios de actividad. Conviene desarrollar la educación para el ocio, es decir, las posibilidades de aprender a ocupar el tiempo libre, tanto durante la vida activa como después del cese de la actividad. En resumen, se trata de una educación permanente para una sociedad de flexibilidad.*

44. Parecen iniciarse ciertos cambios bien orientados. En varios países, los empresarios han tomado sobre sí fun-

ciones de formación, con objeto de garantizar la disponibilidad de personal cualificado para unos puestos en evolución. En diversos lugares la cuestión de la formación profesional es objeto de debate público. Aquí y allá se toman iniciativas para establecer una formación para la utilización del tiempo libre. La aparición de una nueva forma de analfabetismo y los costes individuales y colectivos son puntos que se recuerdan periódicamente. Pero en la esfera de la enseñanza y de la formación en general las necesidades siguen siendo todavía muy superiores a las realizaciones. *No sólo es necesario instaurar nuevos medios de enseñanza y de formación a través de actuaciones de los poderes públicos y del sector privado, sino que también es preciso que amplios sectores de la población tomen conciencia de las consecuencias de una formación insuficiente o no actualizada. Se abre, pues, un inmenso campo de acción ante todos los interesados.*

FLEXIBILIDAD Y CAMBIO ESTRUCTURAL

45. Tales son, a nuestro entender, las cuestiones clave que surgen cuando se examinan las aportaciones y los límites de la flexibilidad del mercado de trabajo. Hemos atribuido a cada uno un grado variable de importancia, pero sin precisar con relación a qué se apreciaba esa importancia. Llegados aquí, parece oportuno confrontar nuestra lista de puntos con los cuatro objetivos enunciados al principio del informe: ajuste económico, innovación tecnológica, desempleo, problemas sociales y calidad de vida. Conviene subrayar una vez más que la flexibilidad de los mercados de trabajo no es sino uno de los medios, y probablemente no el más importante, que pueden servir al logro de esos objetivos. La exigencia primordial es la adopción de políticas macroeconómicas adecuadas para sostener un crecimiento no inflacionista. Para alcanzar su fin, esas políticas deben ir acompañadas de un conjunto de medidas estructurales. La flexibilidad del mercado de trabajo tiene su lugar en ese conjunto.

46. Pero la importancia crucial de este factor estriba no sólo en las actitudes que traduce y favorece, sino también en sus repercusiones sobre los cuatro objetivos considerados. Ciertos aspectos de la flexibilidad influyen en ca-

da objetivo. La enseñanza y la formación, por ejemplo, son requisitos previos y necesarios para el ajuste, la innovación, el crecimiento del empleo y la mejora de la calidad de vida. Los desequilibrios y rigideces del sistema fiscal tienen repercusiones muy extensas. La movilidad afecta a varios objetivos. La moderación salarial incide probablemente en todos los frentes, aunque sólo fuera porque constituye el acompañamiento necesario de las políticas macroeconómicas que se imponen. Pero, al margen de estos efectos generales, es posible discernir los grupos de puntos que revisten particular importancia para cada uno de los cuatro objetivos. Esa agrupación destaca las rigideces del mercado de trabajo que convendría eliminar, en primer lugar, para alcanzar un objetivo particular. Constituye, pues, una cómoda recapitulación de lo esencial del presente informe. (El cuadro n.º 1 da una visión de conjunto de esos grupos de puntos).

47. El primer objetivo es la adaptación del mercado de trabajo a los imperativos del *ajuste económico*. Consiste en crear estructuras económicas variables y competitivas en los países de la OCDE. En la presente situación, ese objetivo es sinónimo de un cambio que permita sostener la recuperación económica y un crecimiento fuerte. Es preciso aumentar la productividad y proceder a reorganizaciones sectoriales y redistribuciones regionales. Esto significa que las industrias tradicionales sufrirán transformaciones, que nacerán industrias nuevas, tanto en el sector manufacturero como en el de los servicios, y que regiones industriales nuevas o renovadas ocuparán el puesto de las antiguas. Desde el punto de vista del mercado de trabajo, el ajuste económico es el que exige cambios más dolorosos. Es importante combinar la moderación salarial, un dispositivo racional de protección del empleo, la puesta en práctica de nuevas formas de contratos de trabajo y los efectos incentivadores de las diferencias salariales, sectoriales y regionales. Deben intervenir también otros factores, evidentemente. Para que la industria y la economía en general sean más competitivas, el clima macroeconómico debe desempeñar un papel capital en la flexibilización del mercado de trabajo. Las rigideces de ese mercado son atribuibles al fracaso de las políticas macroeconómicas de estos últimos años. Otro factor es la imaginación y la visión de futuro de los dirigentes empresariales. De todos modos, las medidas

CUADRO N.º 1

FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO Y OBJETIVOS SOCIOECONOMICOS
(Visión de conjunto) (1)

	Ajuste económico	Innovación tecnológica	Desempleo	Calidad de vida
Costes laborales				
1. Nivel salarial	x		x	
2. Diferencias regionales	x		x	
3. Diferencias sectoriales	x		x	
4. Diferencias según la cualificación		x		
5. Diferencias según la edad			x	
6. Costes laborales no salariales	x		x	
Condiciones de empleo				
7. Protección del empleo	x			
8. Contratos a tiempo parcial	x		x	x
9. Contratos de duración limitada	x		x	x
Modalidades de trabajo				
10. Reducción de horarios				x
11. Reorganización de los horarios			x	x
12. Nuevas formas de trabajo			x	x
Reglamentaciones				
13. Higiene, seguridad, etc.				x
14. Fiscalidad	x		x	
15. Pequeñas empresas			x	
Movilidad				
16. Movilidad geográfica			x	
17. Otras formas de movilidad externa		x	x	
18. Movilidad interna		x		
Enseñanza y formación				
19. Enseñanza y formación		x	x	x

(1) Este cuadro sistemático presenta una visión de conjunto cómoda, e indica además, con el signo x, la pertenencia de cada factor de flexibilidad para los cuatro objetivos.

de ajuste tendrán necesariamente una incidencia profunda en los salarios y las condiciones de trabajo.

48. El ajuste económico y la *innovación tecnológica* están estrechamente ligados; en ciertos aspectos, sus avances se respaldan mutuamente. Conviene, sin embargo, distinguirlos a los efectos del análisis, si no de la acción. Ciertas características del mercado de trabajo tienen particular importancia desde el punto de vista del cambio técnico: son, sobre todo, la movilidad profesional o, por recoger los términos empleados anteriormente, la movilidad externa en la medida en que es profe-

sional, y la movilidad interna, así como la enseñanza y la formación. Sin duda una adecuada diferenciación de los salarios según la cualificación también constituye un factor favorable de menor importancia. Y, evidentemente, hay otros muchos factores que contribuyen a la realización del objetivo. *La innovación tecnológica es un proceso complejo que se apoya en muchas condiciones previas, institucionales, financieras y de conducta. Pero, mientras que los ajustes económicos exigidos por el mercado de trabajo implican quizá una redistribución geográfica y una reestructuración, el cambio tecnológico consiste esencialmente en una trans-*

formación. Su efecto estriba menos en desplazar trabajadores que en modificar lo que de ellos se espera. Por eso exige adaptabilidad en un contexto de empleo dado —grandes empresas o contratos de trabajo permanentes, por ejemplo— más que movilidad de un marco a otro.

49. Una de las ventajas que presenta la agrupación de los factores en subconjuntos está en que de ella se desprenden con mayor claridad la importancia y los límites de la contribución que para solucionar el problema del *desempleo* puede aportar la flexibilidad del mercado de trabajo. En teo-

ría, un mercado de trabajo perfectamente fluido desemboca en el pleno empleo; pero, como hemos visto, los propios teóricos reconocen que en realidad no ocurre así. De hecho, la lucha contra el paro es indisoluble del panorama a medio plazo en el que se encuadra nuestra reflexión sobre la flexibilidad del mercado de trabajo. Esto implica la puesta en práctica de políticas macroeconómicas centradas en un crecimiento no inflacionista, así como la persecución de ciertos objetivos de índole estructural. Entre éstos, el ajuste económico y la innovación tecnológica desempeñan ambos un papel importante; generan puestos de trabajo estables y duraderos, y los estudios empíricos indican que el número de nuevos empleos creados iguala por lo menos al de antiguos empleos que desaparecen. En este sentido, los factores que contribuyen al ajuste y a la innovación tienen un papel en la lucha contra el paro. No obstante, sin moderación salarial y sin una seguridad razonable en el empleo, el número de puestos creados es en general más escaso.

50. La flexibilidad del mercado de trabajo ejerce, pues, importantes efectos sobre el empleo. Entre ellos figuran la mayoría de los aspectos de los costes laborales y de la movilidad. Conviene mencionar más particularmente ciertos tipos de contratos nuevos y el trabajo a tiempo parcial, así como las modalidades de trabajo que mejoran el funcionamiento de las empresas y atraen a individuos que, de no ser así, estarían ausentes del mercado de trabajo. Ya hemos mencionado los efectos sobre el empleo de las pequeñas empresas, y por lo tanto de las medidas que facilitan o dificultan su creación y su mantenimiento. Desde cierto punto de vista, todas las formas de movilidad, al reforzar las posibilidades de empleo, tienden a reducir los fenómenos de desposesión. Ninguno de estos factores tiene, sin embargo, un efecto fundamental sobre la reducción del paro y la creación de empleo.

51. El desempleo juvenil es un problema especialmente inquietante en muchos países de la OCDE. Resulta particularmente grave en un período de intenso paro generalizado. La Secretaría de la OCDE ha estudiado el tema en profundidad, y sobre la base de dichos estudios ha llegado a la conclusión de que es importante garantizar una mejor adecuación entre la productividad de los trabajadores jóvenes y los costes correspondientes a esta categoría de la mano de obra. *Para ello*

es preciso que el salario de los jóvenes se mantenga en un nivel apropiado y que se instauren programas de formación destinados a esta categoría de la población. Si no se hace nada en este sentido, gran número de jóvenes corren el riesgo de encontrarse en paro durante largos períodos o confinados en empleos sin interés y mal remunerados.

52. Por lamentable que sea, es forzoso reconocer que, aunque la flexibilidad del mercado de trabajo tenga ciertos efectos sobre el empleo y el paro, la mayoría de las medidas examinadas en este informe están lejos de ofrecer solución a los grandes problemas sociales de nuestra época. Esos problemas, sin ser universales, están lo suficientemente difundidos como para que los mencionemos aquí. La decadencia de los centros de las ciudades, el continuo empobrecimiento de ciertas regiones y la aparición de una clase de personas marginadas son otros tantos fenómenos vinculados al paro. Los afectados carecen a menudo de empleo, y esos procesos se han acentuado con la agravación del paro a partir de la década de 1970. Ahora bien, las medidas adoptadas para favorecer la flexibilidad del mercado de trabajo no tienen muchas posibilidades de llegar a las personas que se debaten con esos problemas. En general actúan en favor de quienes tienen un lazo, por tenue que sea, con el mercado de trabajo, pero sus efectos no alcanzan a quienes están totalmente fuera de él. No nos resignamos a reconocer implícita o explícitamente el carácter ineluctable de una tasa de paro del 7 por 100 o más, y ésa es una de las razones que nos ha inducido a preocuparnos por los que carecen de formación y de trabajo, salvo durante breves períodos pasados en empleos inestables y desprovistos de interés, y son aparentemente incapaces de asentarse en el mercado de trabajo. Si éste no presenta un mínimo de flexibilidad, será muy difícil, sin duda, aportar una solución a sus problemas; pero ésta exige un conjunto particular de medidas cuyo contenido no es tarea nuestra explicitar.

53. Mejorar la *calidad de vida y del trabajo* es un objetivo perseguido desde hace mucho tiempo por los trabajadores y sus representantes. Esta preocupación se ha acentuado en los últimos años, por razones que sin duda son tanto culturales como coyunturales. La expresión «calidad de vida (y del trabajo)» designa los aspectos no

financieros del trabajo y de la existencia, y en especial la capacidad del individuo para hacer concordar sus propios deseos y aspiraciones con la organización de su trabajo. Se trata en gran parte de una cuestión de dominio individual, de la utilización del propio tiempo. ¿Quién decide lo que cada cual debe hacer, en qué momento y de qué manera? Por eso las modalidades de trabajo, incluidas la reducción y la flexibilización de los horarios, revisten tanta importancia. Pero también desempeñan su papel las nuevas formas de contratos de trabajo y las nuevas formas de trabajo. La transacción que hay que llevar a cabo entre seguridad y flexibilidad, citada en varias ocasiones a lo largo de este informe, es también un elemento pertinente en este enfoque, aunque no sea posible cuantificarla.

54. La agrupación de los diversos aspectos de la flexibilidad del mercado de trabajo en subconjuntos no es sólo un procedimiento cómodo para recapitular lo esencial del presente informe, es también un medio de aclarar las diferencias observadas de un país a otro y de delimitar mejor las medidas que hay que tomar. A nivel nacional, cada país utiliza, evidentemente, una combinación de los subconjuntos que hemos diferenciado. Aun así resulta sorprendente comprobar que en ciertos países, como los Estados Unidos, al subconjunto relativo al ajuste económico se le da una especial preponderancia, mientras que en otros países, como el Japón, el que predomina es el subconjunto relacionado con la tecnología. Muchos países europeos parecen centrar sus preferencias en los subconjuntos relacionados con la calidad de vida. Es importante decir que esas preferencias no se expresan necesariamente en detrimento de otros objetivos. De hecho, como hemos visto en el caso de la movilidad, las diversas formas de flexibilidad son intercambiables en cierta medida. En cualquier caso, no corresponde al mandato del Grupo de expertos de alto nivel pronunciarse sobre las preferencias de los países; se nos ha encargado de «informar sobre las posibilidades de actuación que se ofrecen». Pero cabe la posibilidad de que un análisis basado en los subconjuntos examinados en esta sección ayude a determinar los puntos a los que este o aquel país podría atender prioritariamente con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Acaso conviniera que la OCDE aportase una contribución a este respecto, presentando análisis sobre este tema en

sus estudios económicos anuales de los países miembros.

LOS MODOS DE REALIZACIÓN DEL CAMBIO

55. Se plantea un interrogante: ¿a quién corresponde actuar para garantizar un adecuado grado de flexibilidad del mercado de trabajo? Nuestro mandato nos encomienda la misión de informar sobre las posibilidades de actuación «dentro del marco de las medidas gubernamentales y de las negociaciones colectivas». En realidad son muchos los agentes de cambio que pueden participar en este terreno: administraciones centrales, regionales y locales, sindicatos y asociaciones de empresarios, organismos intermedios públicos y privados, empleadores y responsables locales, opinión pública. La importancia relativa de una u otra categoría varía considerablemente, además, según los países. Las tradiciones institucionales, culturales y políticas son más frecuentes en este terreno que en ningún otro. Las pocas observaciones generales que vamos a formular deben interpretarse, por consiguiente, de forma muy matizada.

56. La primera observación es el enunciado de un hecho. En la gran mayoría de los países de la OCDE los papeles respectivos de los agentes de cambio han experimentado ciertas transformaciones en los últimos años. Los poderes públicos han seguido desempeñando un papel fundamental, y no sólo en los ámbitos en los que la constitución les confiere autoridad, como son la legislación sobre higiene y seguridad o la enseñanza pública, sino también, de manera general, en las relaciones laborales. Parece, sin embargo, que las nuevas posibilidades de intervención de los poderes públicos en ámbitos que afectan a la flexibilidad del mercado de trabajo son limitadas. En numerosos países, los efectivos de los sindicatos se estancan o disminuyen. El descenso de los índices de sindicación se asocia a menudo con la defensa de las conquistas pasadas más que con la búsqueda de nuevos avances. El recurso a la huelga está en retroceso en casi todas partes. Paralelamente, se observa que ahora se toman muchas decisiones a nivel de empresa, a veces con medidas unilaterales, más a menudo como consecuencia de consultas y negociaciones. Es difícil pronunciarse sobre la estabilidad de estas

tendencias o determinar si están destinadas a generalizarse.

57. Estos hechos presentan el interés de plantear la cuestión de las ventajas respectivas de los procesos de decisión centralizados y descentralizados. Hay quien sostiene que la negociación centralizada o la adopción de decisiones al nivel más alto tiende a introducir rigideces, mientras que los acuerdos descentralizados tienen más posibilidades de satisfacer las aspiraciones reales de los asalariados y los intereses reales de los empleadores. Otros oponen a esto el hecho de que, en la medida en que la comparabilidad sea un elemento fundamental en las negociaciones, la descentralización puede surtir efectos económicos perniciosos. Además, las negociaciones centralizadas y las decisiones adoptadas a escala nacional permiten tener en cuenta los objetivos generales, aunque éstos entren en conflicto con intereses locales. No vemos ninguna razón para optar por una u otra opinión en abstracto, tanto más cuanto que existen profundas diferencias de un país a otro. En la práctica, parece que las negociaciones en la base facilitarían ciertos ajustes. De todos modos, la observación de los hechos no permite zanjar el asunto concluyentemente.

58. El papel que desempeñan los diferentes agentes de cambio varía no sólo según el país considerado, sino también según el subconjunto examinado y quizá incluso para cada punto tomado aisladamente. La fiscalidad escapa a la negociación colectiva, y la legislación no regula en detalle las modalidades de trabajo. Dada la importancia de los costes laborales y de las condiciones de empleo, acaso no sea inútil detenernos en los procedimientos de fijación de salarios. Comprobamos que la práctica de la indicación automática ha sido abandonada o atemperada en casi todos los países donde estaba establecida. Se ha pensado en otros mecanismos más o menos automáticos de determinación de los salarios, pero no se ha aplicado ninguno. Sacamos de ello la conclusión de que la determinación de los salarios (y de las condiciones de empleo) es una tarea que escapa a las soluciones preconcebidas, y cuyo fundamento debe seguir siendo la decisión de los interesados. *Las sociedades libres han perfeccionado toda clase de métodos para llegar a tales decisiones. La mayoría recurren en gran medida a la negociación colectiva. Algunas otorgan más peso a los procesos legales de conciliación y arbitraje. Pero todas*

reconocen la importancia de las organizaciones autónomas de trabajadores y empleadores. Pensamos, por consiguiente, que la existencia de sindicatos fuertes y una representación bien estructurada de los empleadores es una de las condiciones que hay que conseguir para llegar a decisiones conformes con el interés de todos.

59. En el pasado, los interlocutores sociales han mostrado a menudo su preferencia por los acuerdos tripartitos entre los poderes públicos, los sindicatos y los empleadores. Dado que las administraciones son también, en la mayoría de los países de la OCDE, grandes empleadores, ello no es nada sorprendente. Además, los acuerdos tripartitos pueden contribuir a la aplicación de la política económica general. Ocasionalmente, las administraciones pueden asumir el papel de árbitro imparcial en un conflicto laboral. *Pero, desde el punto de vista de la flexibilidad del mercado de trabajo, todos pensamos que una concertación entre los poderes públicos, los sindicatos y los empleadores puede ser un medio útil de intercambiar informaciones y delimitar los problemas.*

60. Nuestra preocupación principal es otra. La flexibilidad del mercado de trabajo suscita problemas delicados, en los que intervienen no solamente la sensación de seguridad e incluso de identidad de los individuos, sino también la propia supervivencia de las empresas y los medios de subsistencia de quienes trabajan en ellas. *A primera vista al menos, todo intento de agilizar el mercado de trabajo suscita inevitablemente un conflicto entre los intereses individuales y las necesidades económicas. Si tal es el caso, la primera consecuencia que habría que sacar es que conviene conceder prioridad a los aspectos de la flexibilidad que permitan entrever unas ventajas equilibradas. Hay, efectivamente, aspectos que responden a esas condiciones, y los hemos señalado a lo largo del informe. La segunda consecuencia es la necesidad imperativa y continua de celebrar consultas y negociaciones entre quienes desean el cambio y quienes sufrirán sus efectos. La flexibilidad del mercado de trabajo no debe convertirse en un arma que un grupo utilice contra otro. Si llegara a serlo, habría conflictos que impedirían todo progreso. Lo que hace falta es un «pacto social» por el que todos los interesados se comprometan a buscar los medios para hacer avanzar a un tiempo la eficacia económica y el progreso social.*

CONCLUSIONES

61. La flexibilidad del mercado de trabajo tiene un lugar en el conjunto de los cambios estructurales de los que depende la realización de los objetivos a medio plazo de la política económica y social de los países de la OCDE. Si hemos señalado lo esencial que resulta seguir una política de moderación salarial con el fin de sentar las bases de un crecimiento duradero, también hemos indicado que una mayor flexibilidad de los salarios relativos tendrá menos posibilidades de contribuir a aumentar la movilidad de la mano de obra y a mejorar los resultados económicos que otros factores, como son la existencia de suficientes oportunidades de empleo, la instauración de medios de enseñanza y de formación apropiados y la reducción al mínimo de los costes que la movilidad implica, incluidas, por ejemplo, la institución de regímenes de pensiones transferibles y la adopción de las disposiciones oportunas en materia de vivienda. Hemos señalado, además, que la flexibilidad interna puede sustituir eficazmente a la flexibilidad externa. El examen de las diferencias entre los distintos países nos induce a la conclusión de que no existen series de medidas tipo que surtan los mismos efectos beneficiosos en todos los países. Cada país deberá encontrar por su cuenta la correcta dosificación de las medidas y el grado de flexibilidad requeridos, así como las modalidades de aplicación que mejor se adapten a su entorno cultural e institucional. También hemos subrayado que la flexibilidad del mercado de trabajo no es el único factor, ni el más importante, del que depende el progreso económico y social. Ese progreso depende en gran parte de la adopción de medidas macroeconómicas apropiadas, capaces de sostener un elevado nivel de actividad económica. Hemos hecho hincapié en que los mercados de trabajo funcionan mejor cuando la actividad económica está en expansión. Además, posiblemente sea más fácil resolver el conflicto entre el deseo de seguridad y la necesidad de cambio en un clima de crecimiento económico. Por consiguiente, la agilización del mercado de trabajo que preconizamos tiene mayores posibilidades de realizarse si se toman medidas a escala internacional para superar los obstáculos que se derivan del débil crecimiento actual de la demanda y de los altos niveles de los tipos de interés reales.

62. Así las cosas, hay por lo menos tres razones por las que la flexibilidad de los mercados de trabajo tiene un papel decisivo en la búsqueda de la eficiencia económica y del progreso social. La primera es que constituye el nexo entre los problemas propiamente económicos y los problemas sociales más amplios. A lo largo del informe hemos insistido en que la agilización del mercado de trabajo no es sino un aspecto de una flexibilidad que debe extenderse al conjunto de la sociedad. Aquí tocamos cuestiones de mentalidad que están estrechamente ligadas al dinamismo de las economías y de las sociedades. No nos hemos ocupado explícitamente en este informe de lo que podríamos llamar la flexibilidad de los dirigentes empresariales. Pero está claro que, si se pretende sacar el mejor partido posible de la flexibilidad del mercado de trabajo, es preciso que empleadores y gestores posean a la vez inclinación a la aventura y al cambio innovador y sentido de la responsabilidad. Otro elemento esencial de la flexibilidad ha sido recordado a lo largo del informe: la seguridad en el empleo debe ir a la par con la innovación. Una y otra son a la vez aspiraciones individuales y necesidades colectivas. Al igual que las economías y las sociedades en general, las personas aspiran a perspectivas de futuro fiables, pero les repugna el estancamiento. Los puntos que hemos evocado a propósito de la flexibilidad del mercado de trabajo permiten vislumbrar un equilibrio entre seguridad e innovación o, mejor dicho, varios posibles puntos de equilibrio. Hay que recordar un tercer punto capital. La política económica, como la dirección de los asuntos públicos en general, debe responder a problemas inmediatos con la búsqueda de soluciones a corto plazo. Pero algunos de los problemas económicos contemporáneos no dependen del corto plazo. Dicho en otras palabras, la política macroeconómica debe ir asociada al cambio estructural. En cualquier caso, hay problemas de política económica cuyo marco es el plazo medio. Y también aquí la flexibilidad del mercado de trabajo asegura el nexo. *Hay ciertas medidas que se pueden aplicar a corto plazo, pero su efecto no se percibirá, sin duda, sino al cabo de cierto tiempo. Tenemos la convicción de que todos los países tienen un largo camino que recorrer en esta dirección. Las medidas que hay que tomar difieren, pero la necesidad de actuar es general. Las economías, para ser dinámicas y seguir en la vía de un crecimiento dura-*

dero, deben poseer capacidad de adaptación. La flexibilidad del mercado de trabajo es para ellas una de las condiciones del progreso.

NOTAS

(*) Informe de un Grupo de expertos de alto nivel al Secretario General. Traducción de Equipo de Traductores, S. A.

(**) Ralf Dahrendorf es profesor de Ciencias Sociales en la Universidad de Constanza (Alemania) y ha sido miembro de la Comisión de las Comunidades Europeas. Martine Aubry es Directora de Relaciones Laborales en el Ministerio de Trabajo francés. Douglas Fraser es profesor encargado de estudios sobre el trabajo en la Wayne State University, y ex presidente de los United Automobile Workers of America. Joseph Isaac es vicepresidente de la Conciliation and Arbitration Commission de Australia. Lennart Johansson es presidente de ABSKF y presidente de la Federación de la industria sueca. Yotaro Kobayashi es presidente de Fuji Xerox Co. Ltd. Harold O'Sullivan es presidente-director general de la Health Services Development Corporation y ex secretario de la Local Government and Public Services Union de Irlanda. Los miembros del Grupo han participado en él a título personal, y las opiniones que han expresado no comprometen en absoluto a las organizaciones con las que mantienen relación.

(1) Discurso pronunciado por el señor Jean Claude Paye, Secretario General de la OCDE, ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el 1 de octubre de 1985.

(2) Cita tomada de la introducción al informe del Trade Union Congress del Reino Unido, titulado: *Flexibility: A Trade Union Response*, TUC, Londres, diciembre de 1985.

(3) Hemos tenido la oportunidad de conocer el proyecto de ley francesa que propone un compromiso de este tipo.

(4) Para un análisis detallado, véase *Perspectives de l'emploi*, OCDE, París, 1985, y en particular el capítulo IV, del que está sacada esta cita.