

EL DESEQUILIBRIO EN EL MERCADO DE TRABAJO

Estudiar las causas que determinan que España tenga la mayor tasa de paro de los países de la Unión Europea y del conjunto de las economías desarrolladas es el objetivo del presente artículo de **Carlos Sebastián**, que identifica como factores decisivos —más allá de posibles problemas estadísticos—, por una parte, al salto que se produce en el crecimiento de la población activa a principios de los ochenta y, por otra, a la escasa capacidad de generar empleo que ha mostrado la economía española. El autor, tras hacer una referencia a las causas del primero, centra su atención en el segundo, determinado por el coste de uso del trabajo y las regulaciones e imperfecciones de los mercados; concluyendo el trabajo con un breve análisis de la reforma laboral de 1994 y una reflexión sobre la posibilidad de una política macroeconómica de empleo.

I. INTRODUCCION

LA economía española tiene la mayor tasa de paro de los países de nuestro entorno (ver gráfico 1). Dejando aparte los problemas estadísticos, que no deben ser ignorados pero tampoco magnificados (la *EPA* es una excelente encuesta), este alto nivel de la tasa de paro española se debe a dos factores en buena medida independientes: el salto que se produce a principios de los años ochenta en la evolución de la población activa y la escasa capacidad de generar empleo que ha mostrado la economía española (ver gráfico 2).

El primer factor está, a su vez, causado por dos hechos: la burbuja demográfica de los sesenta y el aumento en la tasa de participación femenina desde finales de los setenta. Sin embargo, el peso de este factor en la determinación del alto nivel de la tasa de paro es inferior al que ha tenido el segundo de los factores mencionados. Simplemente con

objeto de ilustrar esta afirmación, si se proyectara la evolución de la población activa eliminando el mencionado salto en su tendencia, seguirían observándose unos niveles de la tasa de paro mayores que los registrados en el resto de los países industrializados (ver gráfico 3).

Por otra parte, cabe mencionar que la elevación en la tasa de participación podría haber sido aún mayor si la demanda de empleo hubiera evolucionado de forma más expansiva, pues se ha demostrado la dependencia de dicha tasa respecto de la demanda de empleo.

II. LA ESCASA CAPACIDAD DE GENERAR EMPLEO

La escasa capacidad de generar puestos de trabajo mostrada por la economía española, que ha tenido como consecuencia que en ningún momento de la expansión de finales de los

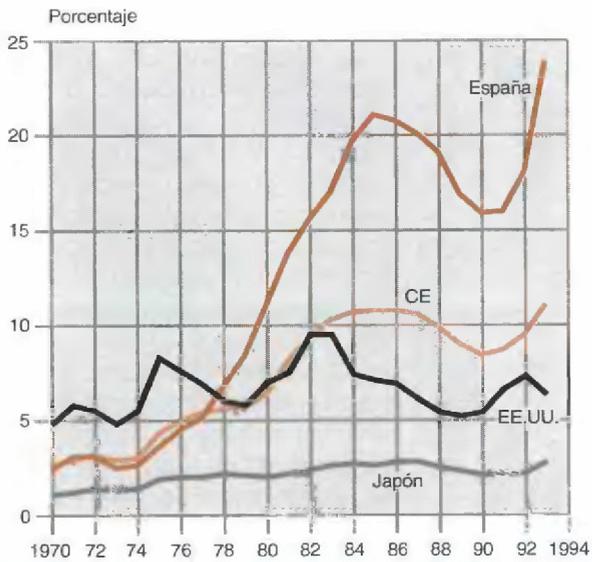
ochenta el nivel de empleo alcanzara los niveles registrados en 1974, se ilustra suficientemente comparando, por un lado, la evolución del PIB con la del empleo y, por otro, la experiencia española con la de otros países industrializados. La primera de las comparaciones (gráfico 4) muestra que en ningún año del período 1971-93 (a excepción de 1985) en el que la tasa interanual de crecimiento del PIB fuera menor del 3 por 100 se produjo creación neta de empleo. En este único año, la tasa de crecimiento del PIB fue superior al 2,5 por 100. La segunda comparación (cuadro n.º 1) muestra que la relación entre variación del PIB y variación del empleo es significativamente menos favorable en España que en Estados Unidos, Francia y Alemania en todos los períodos considerados. Resulta especialmente llamativo que entre 1974 y 1990 el PIB español creciera más de un 47 por 100 y el empleo cayera cuatro décimas, experiencia absolutamente distinta de la americana y diferente de la de los dos países europeos considerados.

La explicación de la raquítica evolución del empleo en España hay que buscarla, junto a algunos problemas estructurales del sistema productivo español, en el alto nivel y fuerte crecimiento del *coste de uso del trabajo*.

III. EL COSTE DE USO DEL TRABAJO

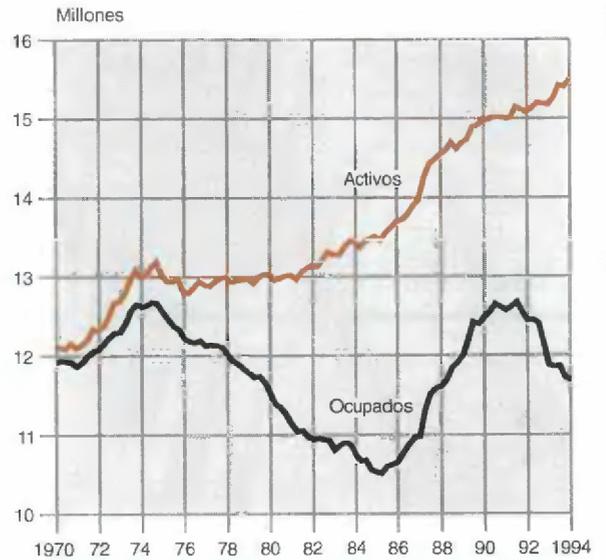
El coste de uso del trabajo tiene tres componentes: los costes salariales, los costes laborales no salariales y los costes laborales implícitos. El nivel y la evolución de los tres componentes han sido claramente desfavorables para la generación de empleo.

**GRAFICO 1
TASA DE PARO**



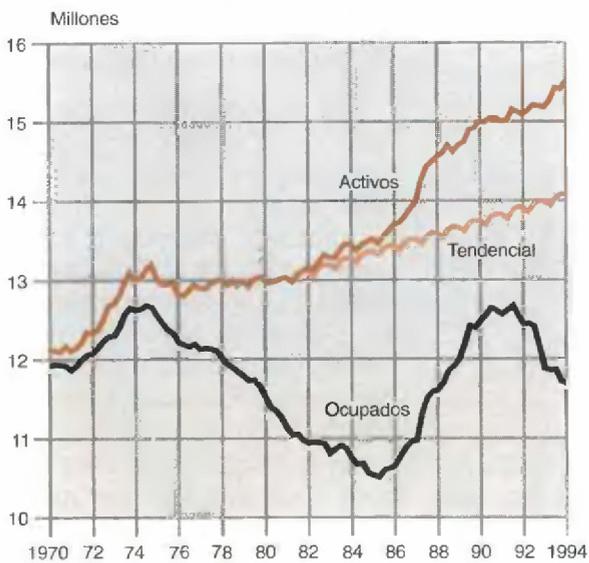
Fuente: OCDE, *Employment Outlook*.

**GRAFICO 2
EVOLUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO Y DE LA OCUPACION EN ESPAÑA**



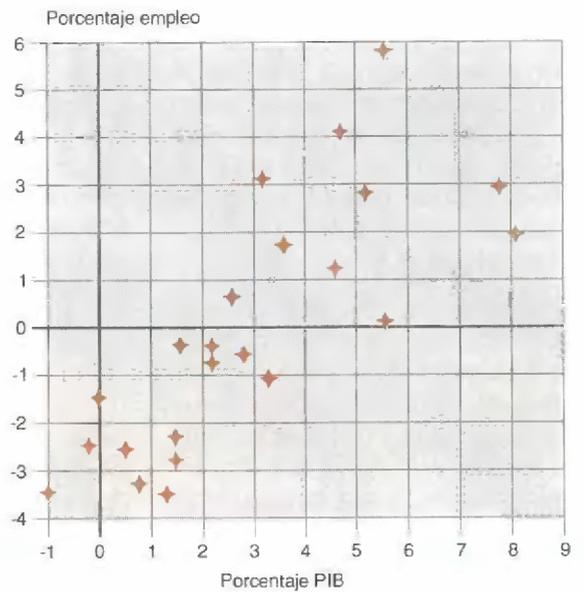
Fuente: EPA y Grupo de Trabajo sobre Problemas de Empleo.

**GRAFICO 3
EVOLUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO Y DE LA OCUPACION EN ESPAÑA**



Fuente: EPA y Grupo de Trabajo sobre Problemas de Empleo.

**GRAFICO 4
RELACION EMPLEO/PIB
Tasas anuales de variación**



Fuente: EPA y Contabilidad Nacional Trimestral.

CUADRO N.º 1
VARIACION DEL PIB Y DEL EMPLEO
 (En porcentaje)

	PIB	Empleo
1974-85		
España	18,5	-18,3
EE.UU.	31,8	24,4
Alemania	23,1	-5,0
Francia	25,5	0,1
1985-90		
España	24,5	16,1
EE.UU.	14,0	10,1
Alemania	17,0	11,9
Francia	17,1	4,6
1974-90		
España	47,6	-0,4
EE.UU.	50,2	36,8
Alemania	42,8	6,3
Francia	46,9	4,7

para la demanda de empleo ha aumentado considerablemente. También el salario real en términos de los precios del consumo ha aumentado, pero menos que el anterior (ver gráfico 7).

La explicación del diferente comportamiento de los precios industriales y de los precios de consumo se encuentra en las variaciones en la cuña fiscal y en el fenómeno de la inflación dual, tan acusado en España en los últimos años. Los precios de los servicios tienen un comportamiento más inflacionario que el precio de los bienes industriales, incluso que el precio de consumo de bienes industriales (medido por el componente de precios industriales del IPC). Ello se debe al mayor componente de coste laboral que tienen los servicios, siendo así que los salarios han desempeñado un importante papel en la elevación de los precios, y al menor grado de competencia existente en el sector servicios, tanto por el carácter no comercializable de sus productos (que los protege de la competencia exterior) como por las regulaciones existentes en estos sectores (1).

Una característica muy acusada en el comportamiento de los salarios en España es su escasa sensibilidad a la situación del mercado de trabajo. En una serie de estudios realizados a mediados de los ochenta, resumidos en Dolado y Malo de Molina (1985), se presentan estimaciones comparables para varios países de la rigidez de los salarios reales (en términos de precios de consumo) a la tasa de paro, la mayoría referidos al período 1968-84. En ellos, se observa que los países europeos tienen unos salarios más rígidos que los otros países desarrollados de la OCDE, y que España muestra una rigi-

1. Los salarios

Pasemos a analizar, en primer lugar, la evolución de los costes salariales en España. Lo primero que hay que recordar es que estos costes habían crecido de forma desmesurada durante la transición política, hasta el punto de que podemos decir que la economía española sufrió más un *shock* salarial que un *shock* de los precios del petróleo (ver cuadro número 2).

Durante la década de los ochenta, no sólo no se ha recuperado parte de lo perdido en la transición política, sino que los costes laborales han crecido más de lo aconsejable en función del crecimiento de la productividad y de la evolución de los costes de nuestros competidores. En el gráfico 5 se observa que los costes laborales unitarios (los costes laborales por unidad de producto) de la industria española

han crecido en 12 años (1981-92) un 75 por 100 más de lo que lo han hecho los americanos y casi un 40 por 100 más de lo que lo han hecho los de los países comunitarios existentes al principio de la década. Como muestra el cuadro n.º 3, a ello ha contribuido tanto un mayor crecimiento salarial como una evolución más desventajosa de los otros elementos que constituyen el coste laboral unitario (otros costes laborales no salariales y productividad).

El incremento de la remuneración por trabajador ha crecido por encima de los salarios pactados en convenio, pero este «deslizamiento salarial» ha disminuido en los últimos años (ver gráfico 6). En la industria española, los salarios han crecido por encima de los precios industriales, fenómeno que se ha acentuado en los últimos años. Por tanto, el salario real relevante

CUADRO N.º 2

LA CRISIS DEL PETROLEO 1974-81
(Porcentaje Δ)

	España	Alemania	USA
Precio petróleo (\$) (*)	228,8	228,8	228,8
Precio real petróleo (*) (a)	25,2	109,9	78,3
Salario nominal (**)	280,6	57,1	72,1
Salario real (**)	41,7	28,7	1,9
Inflación (*)	214,1	37,8	84,4
Oferta monetaria (*)	181,7	53,9	82,9
Producto interior bruto (**)	9,8	17,6	19,3
Empleo (*)	-11,8	-2,6	18,9

(*) 1974-81

(**) 1975-81.

(a) Precio en moneda nacional deflactado por IPC.

CUADRO N.º 3

COSTE LABORAL UNITARIO EN LA INDUSTRIA (1981-92)

	CLU (Porcentaje)	Salario (Porcentaje)	DIFERENCIALES (*) EN PORCENTAJE, DE ESPAÑA RESPECTO A	
			CLU	Salario
España	94,5	175,1	—	—
EE.UU.	15,3	55,3	68,7	40,0
Alemania	41,5	81,5	37,4	19,8
Francia	43,7	95,5	35,3	11,3

(*) Las diferencias entre el diferencial en salarios y el diferencial en CLU se deben a la distinta evolución de los otros costes laborales y de la productividad.

dez de salarios mayor que la mayoría de los países europeos.

Entre 1982 y 1992, la situación no ha mejorado. En los países europeos, y muy especialmente en España, la evolución salarial ha estado de espaldas a la situación en el mercado de trabajo. Los salarios han tenido un crecimiento acíclico, frente a un comportamiento marcadamente cíclico del empleo. Lo contrario a lo sucedido en Estados Unidos. En el gráfico 8, puede apreciarse cómo en la economía americana la tasa de crecimiento de los sa-

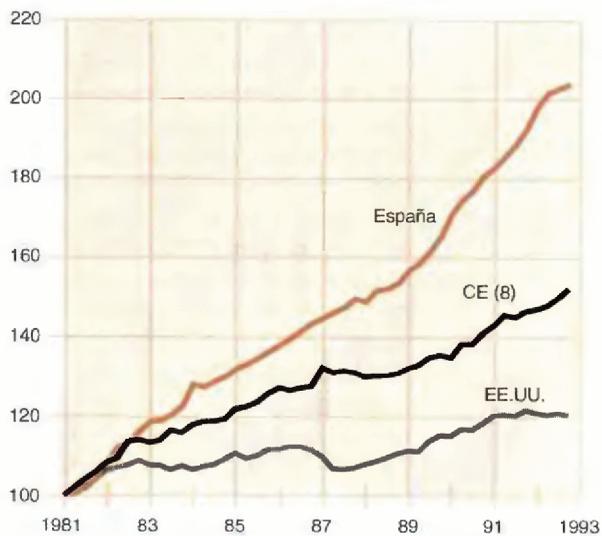
larios nominales ha sido mayor (con un pequeño *lag*) cuando el empleo se recuperaba, y menor cuando el empleo había empezado a declinar su crecimiento. El análisis econométrico del fenómeno confirma plenamente esta apreciación. El comportamiento cíclico de los salarios americanos es notable. En cambio, como se comprueba en el gráfico 9, que representa idénticas variables en España, los salarios carecen de comportamiento cíclico, y su evolución no parece guardar relación con la evolución del empleo. Hecho que se da,

igualmente, en otras economías europeas.

Se observa que la estructura de la masa salarial se caracteriza por un enorme peso de las remuneraciones garantizadas, frente a una escasa participación de las remuneraciones variables. Esta tendencia, que se está intensificando últimamente, y que pone de manifiesto la poca importancia que se concede a los estímulos a la productividad, es la contraria a la que se está observando en otros países europeos, en los que el componente retributivo variable, en función de la productividad y de los resultados de las empresas, va adquiriendo importancia creciente (García Perea y Gómez, 1993). La causa de esta divergencia entre España y otros países europeos se encuentra, como comentaremos más adelante, en el grado de centralización de la negociación. En los países europeos en los que más se adapta el esquema retributivo a las condiciones de productividad y rentabilidad se ha producido una progresiva descentralización de la negociación colectiva, adquiriendo mayor importancia la negociación en el ámbito de la empresa.

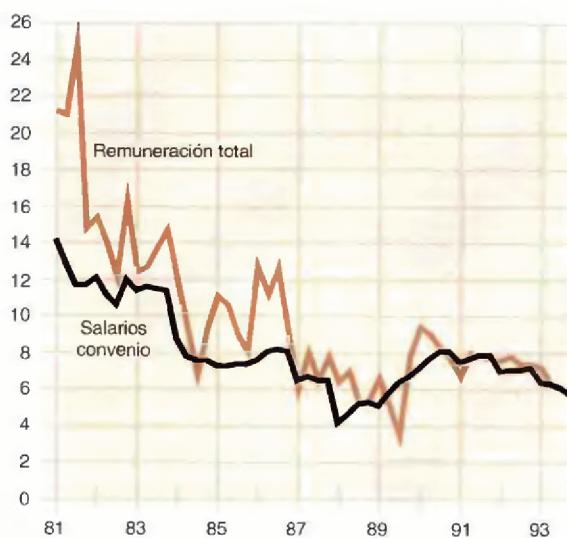
La convivencia en el tiempo de ofertas y demandas de trabajo no sólo produce aumentos en la tasa de paro, sino que, además, presiona al alza los salarios. Se debe a la escasa movilidad geográfica, al sistema de protección del desempleo (factores ambos que comentaremos más adelante), al insatisfactorio funcionamiento de la intermediación en el mercado laboral (actividades a las que empresas privadas han tenido prohibido el acceso hasta la reciente reforma, y que se le encomendaban al INEM) y a deficiencias en la formación profesional. Esta

GRAFICO 5
COSTE LABORAL UNITARIO INDUSTRIA
1981-92 (1981.I = 100)



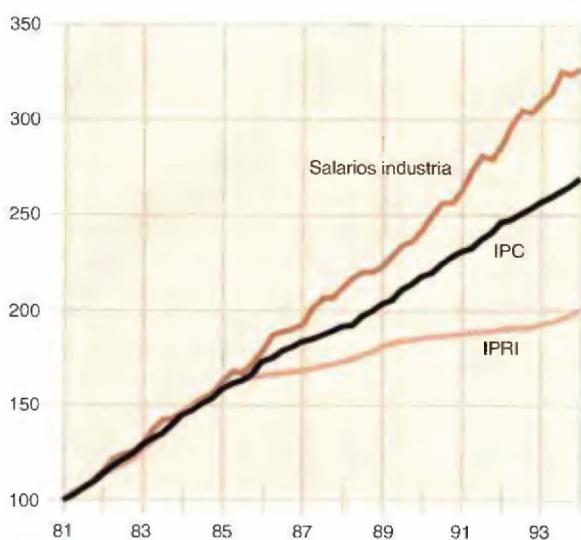
Fuente: Ministerio de Economía, DGPC: Síntesis Mensual de Indicadores Económicos.

GRAFICO 6
CRECIMIENTO SALARIAL



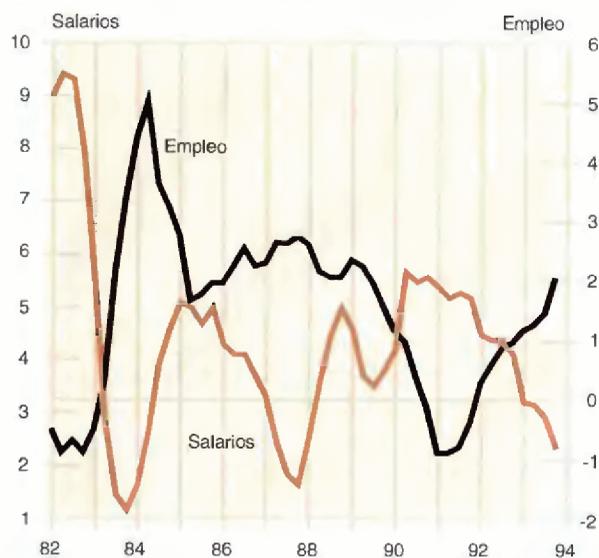
Fuente: Ministerio de Economía, DGPC: Síntesis Mensual de Indicadores Económicos. (MTSS e INE)

GRAFICO 7
SALARIOS INDUSTRIA, IPC E IPRI



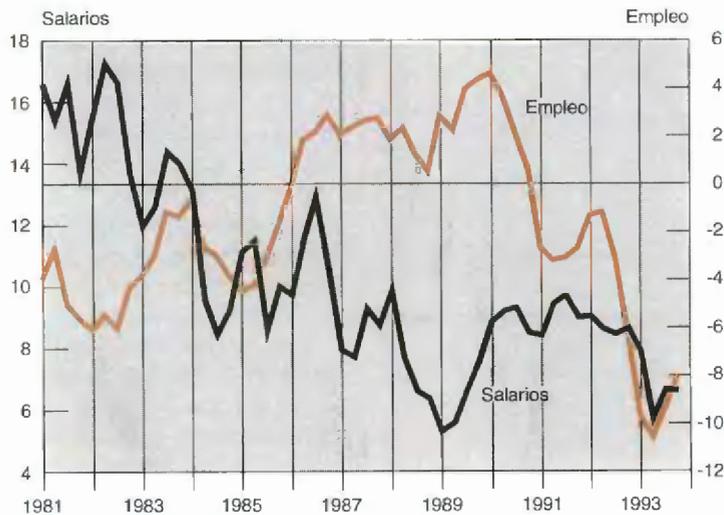
Fuente: Ministerio de Economía, DGPC: Síntesis Mensual de Indicadores Económicos. (INE)

GRAFICO 8
CRECIMIENTO SALARIOS Y EMPLEO
EE.UU.



Fuente: Ministerio de Economía, DGPC: Síntesis Mensual de Indicadores Económicos. (OCDE: QLF)

GRAFICO 9
CRECIMIENTO SALARIAL Y EMPLEO
Industria española



Fuente: Ministerio de Economía, DGPC: Síntesis Mensual de Indicadores Económicos.

situación tiene consecuencias sobre la productividad de las empresas y sobre el nivel de empleo, y entorpece la transmisión de la presión de los parados sobre la moderación salarial.

2. Los costes laborales no salariales

Los costes laborales no salariales están formados fundamentalmente por las cotizaciones a la seguridad social. En España, son muy altos relativamente a los de otros países, y han tenido, además, un comportamiento alcista en los últimos veinte años. En el gráfico 10, puede apreciarse la evolución de las contribuciones empresariales a la seguridad social, en porcentaje de la remuneración de los asalariados (a partir de datos de la Contabilidad Nacional). Hay que decir que la imagen que se obtiene con datos de-

sagregados es de un peso mucho mayor de las contribuciones empresariales. De los datos de la Central de Balances para el período 1983-87 se deriva que las contribuciones empresariales representan, por término medio, el 28 por 100 del total de sueldos y salarios pagados por las empresas, siendo la cifra más frecuentemente reportada por las empresas (la moda de la muestra) un 33 por 100. El gráfico 10 da una idea de la evolución temporal de este importante componente del coste salarial: crece de forma notable entre 1974 y 1983, se estabiliza más tarde y vuelve a crecer en los últimos años.

3. Los costes laborales implícitos

Los costes laborales implícitos representan la evaluación económica de las limitaciones impues-

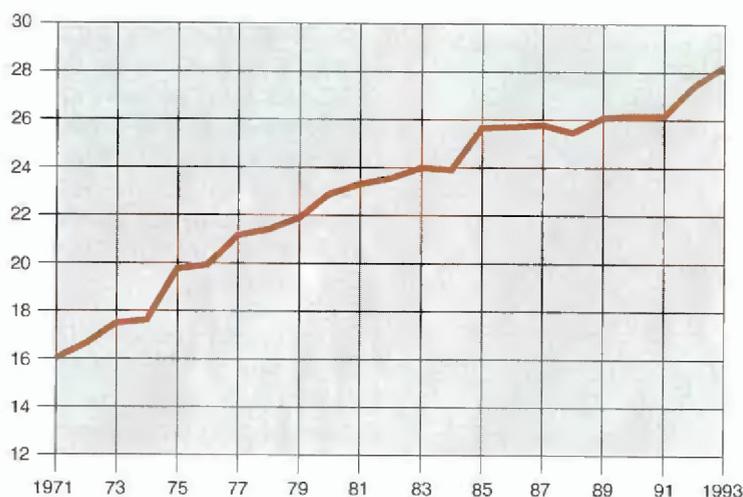
tas a las empresas que les impiden utilizar de forma óptima el factor trabajo.

Hay tres tipos de limitaciones que dan lugar a otros tantos tipos de costes laborales implícitos: las que operan sobre las decisiones de alterar la cantidad de trabajo empleado, las que lo hacen sobre las decisiones de variar las condiciones en las que los trabajadores prestan sus servicios y las que actúan sobre los términos de los contratos.

En nuestro ordenamiento jurídico, y en la realidad de las relaciones laborales, los costes de despido han sido, y son, sustancialmente elevados. Los altos costes de despido fueron una de las causas por las que la fuerte elevación salarial del período 1975-1979 tuvo una reacción relativamente suave en términos de reducción de empleo en esos años, y, en cambio, esta doble circunstancia es la causa del gran ajuste de plantillas que se produce entre 1979 y 1984, y de la tardanza de la economía española en salir de la recesión.

Ha habido algún intento de calibrar las consecuencias de la rigidez laboral para las decisiones de empleo y de inversión productiva. Rogerson (1990), utilizando parámetros plausibles de la industria española, realiza simulaciones para evaluar las consecuencias de distinto grado del coste de ajuste de plantillas sobre la inversión y el empleo. Llega a la interesante conclusión de que la imposición de costes de ajuste, que aproximadamente reflejan la situación del mercado laboral español, produce una reducción del empleo de cierta magnitud por la vía del efecto contractivo sobre la inversión, siendo este efecto mayor que el que opera directamente sobre las decisiones de

GRAFICO 10
COTIZACIONES EMPRESARIALES
Porcentaje remuneración asalariados



Fuente: Banco de España.

empleo para una cantidad dada de capital.

Los altos costes de despido dieron lugar a que, tras la reforma del Estatuto de los Trabajadores, que generalizó la contratación temporal a finales de 1984, se produjera una profusa utilización de esta forma de relación contractual, que supone que, a término del contrato, el despido puede hacerse sin apenas coste.

Este hecho tuvo efectos positivos sobre el empleo y ha facilitado el importante ajuste en las plantillas que se ha producido desde principios de 1992. Hay algunos estudios que confirman el efecto positivo sobre el empleo de la flexibilización que supuso la generalización de la contratación temporal a partir de 1984 (Mateos y Sebastián, 1990, y Bentolila y Saint-Paul, 1992). Este último estudio estima que la contratación temporal contribuye a impulsar la creación de empleo

en las fases de recuperación, pero que facilita y acelera la destrucción de empleo en la recesión; resultado anticipado por Rogerson (1990). Sin embargo, en la experiencia reciente se ha observado (García Perea y Gómez, 1993) que a principios de 1992 se ajustó primero empleo indefinido, asociado a mano de obra de baja cualificación, lo que es una consecuencia de la peculiar estructura salarial de la mano de obra fija, caracterizada por una escasa dispersión salarial. A partir del cuarto trimestre de 1992, las importantes pérdidas de puestos de trabajo se han concentrado en trabajadores contratados temporalmente.

La modalidad del contrato temporal no parece óptima en muchos sentidos. Su profusión en España, que tiene el porcentaje de contratos temporales mayor de la Comunidad Europea, es la consecuencia del mayor coste de

despido en los contratos ordinarios (también uno de los mayores de la Comunidad). El contrato temporal no contribuye a la formación del trabajador ni, necesariamente, estimula un mayor esfuerzo por parte del empleado —que sabe que la probabilidad de ser despedido es mayor que la de un trabajador fijo, con independencia del esfuerzo relativo (Jimeno y Toharia, 1993, y Bentolila y Dolado, 1993). El contrato temporal tiene, pues, efectos perniciosos sobre la productividad.

Los costes de despido en España son de los más altos de Europa (con Portugal e Italia), y radicalmente más altos que los de los países americanos de la OCDE (2). Lo son en la letra de la legislación, pero lo son más en la práctica. Básicamente, porque en los despidos individuales rara vez una empresa consigue una sentencia de despido procedente; de acuerdo con la legislación, si el despido es declarado improcedente, aquélla tiene que abonar al empleado despedido los llamados salarios de tramitación, por lo que prefiere pactar con el despedido una indemnización mayor que la legalmente estipulada. Por otra parte, los despidos colectivos necesitan de autorización administrativa, que no suele obtenerse si no hay acuerdo con los sindicatos, por lo que, para conseguirlo, se pactan indemnizaciones mayores que las legales. Por último, el sometimiento a la acción discrecional de la Administración en una decisión que toma tiempo (alrededor de dos meses) supone incrementar fuertemente la incertidumbre de una empresa en estado delicado, el que le ha llevado a solicitar la regulación de empleo, con los consiguientes efectos negativos sobre la posición de la empresa frente a pro-

veedores, entidades de crédito y clientes.

La existencia de estos altos costes de despido, con efectos tan negativos sobre el empleo, la inversión y la eficiencia productiva, no ha impedido que el sistema productivo español haya destruido empleo en las fases recesivas, incluso con mayor intensidad que en otros países con menores costes de despido. Un riguroso análisis estadístico así lo sugiere, pero los datos presentados en el cuadro n.º 4 son suficientemente ilustrativos. En este cuadro, se presenta la evolución del empleo y del PIB en España, en Francia, en Alemania y en Estados Unidos en las dos últimas recesiones. La primera se refiere al período 1979-82 para los países distintos a España, y al período 1979-84 para nuestro

país. Recuérdese que la recesión de finales de los años setenta se prolongó en España más tiempo que en el resto de los países industrializados, en parte debido, precisamente, a la ausencia de ajuste en el empleo (y en la energía). Por eso, la comparación se realiza refiriéndose, en el caso español, al período 1979-84. En la actual recesión, la economía americana empezó a sufrirla antes, por lo que en este caso la comparación se realiza refiriéndose a los años 1990-91, en lugar de al período 1992-93. En ambas experiencias históricas, se observa que la economía española ha destruido en las recesiones una mayor proporción de empleo, pese a tener unos costes de despido más altos.

Pero las relaciones laborales españolas tenían, hasta la re-

ciente reforma, otras rigideces importantes. Por un lado, se ha utilizado escasamente la figura de la contratación a tiempo parcial, que implica una mayor flexibilidad, tanto por el lado de la oferta de trabajo como por el lado de la demanda. Su peso en la contratación laboral total es bastante menor que en el resto de los países europeos. En este sentido, era necesario regular también las empresas de trabajo temporal que pueden contribuir a flexibilizar la contratación, facilitando la disponibilidad, de forma inmediata, de trabajadores adecuadamente cualificados, en el número requerido y por un período de tiempo determinado.

Por otro lado, en la regulación laboral perviven, todavía hoy, las llamadas Ordenanzas del Trabajo (las Reglamentaciones Nacionales del Trabajo, del anterior régimen), lo que no deja de ser un anacronismo que contribuye a la rigidez del sistema. Las Ordenanzas, cuyo ámbito de aplicación es el sector, dictan una serie de normas que limitan fuertemente la organización de la producción. Una de sus características más llamativas, y no la menos negativa, es la pormenorizada definición de categorías profesionales en cada sector, de forma que cada trabajador contratado es asignado a una de esas categorías (3). Las Ordenanzas imponen restricciones a la movilidad de los trabajadores, tanto entre centros de producción (impliquen o no desplazamientos geográficos) como entre puestos de trabajo. Así, por ejemplo, hay restricciones para destinar a un trabajador a un puesto de una categoría distinta a la que esté adscrito. También están fuertemente limitados los cambios de sistemas retributivos. Su inminente desaparición es uno de los

CUADRO N.º 4

DESTRUCCION DE EMPLEO EN LA RECESION

	1979-82 (*) porcentaje	1992-93 (**) porcentaje
ESPAÑA		
(a) Empleo	-10,2	-4,6
(b) PIB	6,6	-1,3
(1 + a)/(1 + b)	0,84	0,97
ALEMANIA		
(a) Empleo	-2,7	-1,2
(b) PIB	-1,5	-3,1
(1 + a)/(1 + b)	0,99	1,02
FRANCIA		
(a) Empleo	0,0	-1,1
(b) PIB	4,7	-1,0
(1 + a)/(1 + b)	0,96	1,00
EE.UU.		
(a) Empleo	-0,6	-1,0
(b) PIB	-1,5	-1,2
(1 + a)/(1 + b)	1,01	1,00

(*) En España, 1979-84.

(**) En EE.UU., 1990-91.

aspectos positivos de la reciente reforma.

Resumiendo, los costes implícitos en España son mayores que en la mayoría de los países industriales, y han disminuido de forma insuficiente y en una dirección subóptima. Estos costes imponen un coste no pecuniario a la utilización del trabajo, afectan negativamente a la productividad, contribuyen al crecimiento excesivo de los costes salariales y son una de las causas de la muy escasa sensibilidad del salario real a la evolución del mercado de trabajo. Estos costes implícitos, por lo tanto, no sólo presionan directamente al alza el coste de uso del trabajo, sino que también contribuyen a elevar los costes salariales. En un contexto de incertidumbre sobre los resultados empresariales, la presencia de altos costes laborales implícitos desanima fuertemente la inversión empresarial, afectando, también por esta vía, al crecimiento del empleo.

IV. REGULACIONES E IMPERFECCIONES DE LOS MERCADOS

El alto nivel de los distintos componentes del coste de uso del trabajo y su excesivo crecimiento son, en buena medida, consecuencia de un conjunto de regulaciones presentes en el mercado de trabajo español, y de una serie de imperfecciones de éste y de otros mercados. Regulaciones e imperfecciones en los siguientes aspectos: 1) contratación laboral; 2) financiación del sistema de pensiones; 3) negociación colectiva y determinación salarial; 4) organización del trabajo; 5) protección al desempleo, y 6) otras imperfecciones en el mercado de trabajo y en otros mercados relacionados.

1. Contratación laboral

Ya hemos mencionado que los contratos indefinidos con altos costes de despido y la posterior aparición de los contratos temporales, conviviendo con los anteriores, tienen consecuencias negativas sobre la demanda de empleo, la productividad del trabajo y la rigidez salarial. Sobre la demanda de empleo, porque suponen un mayor coste laboral implícito y porque, en un contexto de incertidumbre, desincentivan la inversión productiva y, por consiguiente, la generación futura de empleo; sobre la productividad, porque desincentivan el esfuerzo, tanto de los contratados con carácter indefinido como de los contratados temporalmente, desestimulando, además, la formación de estos últimos, y sobre la rigidez salarial, porque refuerzan la estructura *insiders-outsiders*, según la cual el salario exigido por los *insiders* está protegido de la presión potencial ejercida por los *outsiders*.

Por otra parte, las limitaciones a la contratación a tiempo parcial, presentes hasta la reciente reforma, reducen la demanda de empleo, impiden una eficiente gestión de los recursos humanos, con efectos negativos sobre la productividad, y reducen el potencial de la fuerza de trabajo para presionar a la baja a los salarios.

El modelo óptimo de contratación debería ser la contratación indefinida con costes de despido más bajos que los existentes en nuestro ordenamiento y en la práctica laboral. Esta contratación indefinida podría ser a tiempo completo o a tiempo parcial, dependiendo de las necesidades de las empresas y de las preferencias de los empleados.

2. Financiación del sistema de pensiones

Un sistema de pensiones basado en el principio del reparto, en lugar de en el principio de capitalización, además de tener problemas de viabilidad financiera si se produce un cambio en la pirámide poblacional, como ha ocurrido en el caso español, puede suponer la imposición de un impuesto al empleo si las contribuciones al sistema de reparto las hacen, fundamentalmente, los empleados. Esta es la situación del sistema público de pensiones en nuestro país, financiado, en una gran proporción, por un verdadero impuesto sobre el empleo.

Dado el peso de las cotizaciones sociales sobre el coste laboral, que en España es uno de los mayores de entre los países desarrollados, se ha planteado la posibilidad de sustituir parcialmente este coste por una figura impositiva alternativa, por ejemplo, el IVA. Zabalza (1988) considera que el impacto positivo sobre el empleo de la reducción de los costes laborales se vería, en buena medida, compensado por las elevaciones salariales como consecuencia de los mayores precios de consumo generados por la subida en el IVA. Pero, como apunta Servén (1990c), que esto sea así dependerá del grado en que se trasladen al IPC las subidas en el IVA y del grado en que los salarios nominales afecten a los precios. Este segundo autor cree que el efecto neto puede ser claramente positivo, y lo será en mayor medida si las empresas trasladan a sus precios la reducción en los costes laborales. Si esto no fuera así, se producirían tensiones inflacionistas que podrían acabar por erosionar las ganancias derivadas de la rebaja de las cotizaciones.

La reducción de las cotizaciones a cargo de los empresarios afecta tanto a los costes marginales del trabajo (con los consiguientes efectos sobre la demanda de empleo) como a los costes medios. Si el descenso de estos últimos no fuera trasladado a los precios, no sólo se generarían tensiones inflacionistas, sino que se produciría una transferencia del conjunto de los contribuyentes a los empresarios, sin apenas efecto sobre las decisiones de empleo. Por ello, Servén (1990c) propone que, en una primera instancia, la reducción de las cotizaciones, que sería financiada con aumentos en el IVA, se limitase a las cotizaciones ligadas a la creación neta de empleo. Esta propuesta, impecable desde el punto de vista teórico, tiene problemas operativos.

En cualquier caso, Servén (1990c) concluye que, a medio plazo, una reducción de un punto de las cotizaciones empresariales a la seguridad social, siendo sustituida la recaudación perdida por elevaciones en la imposición indirecta, aumentaría la demanda de empleo en alrededor de un 0,5 por 100 (4).

3. Negociación colectiva y determinación salarial

La rigidez de los salarios a la situación del mercado del trabajo, la escasa dispersión salarial y el reducido peso del componente flexible en la estructura retributiva, cuyos negativos efectos sobre la evolución salarial y sobre la productividad ya hemos comentado, son, en parte, consecuencia de las características de la negociación colectiva en España.

Es interesante empezar por plantearse cómo influye sobre la

evolución de los salarios el modelo de negociación imperante. Es decir, cómo influye el grado de centralización de las negociaciones sobre la evolución de los salarios.

El impacto de la negociación colectiva sobre los salarios depende de dos factores que no operan en el mismo sentido: el poder de mercado de los sindicatos y el efecto de los salarios sobre los precios. El primero crece con la centralización de la negociación. Si los sindicatos representan a todos los trabajadores de un sector, su poder de mercado es mayor. En este contexto, por otra parte, los empresarios podrán trasladar a los precios (especialmente si se trata de bienes no comercializables) el incremento salarial que se pacte, pues las empresas competidoras se enfrentarán a idénticas subidas salariales; con lo que opondrán menos resistencia a las pretensiones sindicales. Si la negociación se hace a escala de empresa, no sólo el poder de mercado de los sindicatos será menor, sino que, además, la resistencia de los empresarios será mayor, al tener incertidumbre sobre el resultado de trasladar a los precios los incrementos salariales.

Sin embargo, a medida que el grado de centralización sea mayor, mayor será la conciencia de los sindicatos respecto a que las elevaciones salariales que persiguen pueden producir aumentos en los precios, que reducirán la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Por lo que se podría esperar una mayor moderación salarial cuando la negociación se hace a escala nacional.

De esta discusión parece deducirse que los casos polares de centralización (a escala de em-

presa y a escala nacional) son los que generan mayor moderación salarial. El más inflacionario parece ser el modelo intermedio. Por otra parte, en la medida en que la presión de los parados en la determinación salarial es menor de lo que cabría desear, hay que preguntarse qué modelo de negociación colectiva tiene mayor capacidad de tener en cuenta a los parados. La respuesta es, de nuevo, que son los casos polares los que más lo pueden hacer. Un acuerdo a escala nacional tenderá a tener más en consideración los intereses del total de los trabajadores. Por otro lado, si la negociación se hace a escala de empresa, los trabajadores que llevan la negociación tendrán más en cuenta a los parados, en la medida en que asignan una probabilidad positiva a que compañeros con los que conviven diariamente (o ellos mismos) pasen a estar desocupados.

Una consecuencia bastante evidente de la negociación salarial centralizada, ya sea a escala de sector o a escala nacional, es la tendencia a la indiciación de los salarios y, por tanto, a la variación de éstos de espaldas a la realidad productiva y de resultados de las empresas que tienen que pagar esos crecimientos salariales, lo que resulta distorsionador. Ello tiende a incrementar las dificultades financieras de las empresas viables, pero en proceso de ajuste, y tiende, asimismo, a limitar el uso de los esquemas retributivos para incentivar la productividad, lo que afecta negativamente al esfuerzo laboral.

La negociación colectiva centralizada tiende a reducir la dispersión salarial. Ello tiene efectos negativos sobre la productividad y resta posibilidad de encontrar empleo a determinados colectivos. Reducir la dispersión sala-

rial dificulta la adecuación de los incentivos económicos a una situación productiva fuertemente cambiante. Por otra parte, el establecimiento de retribuciones mínimas, que es uno de los elementos de la reducción en la dispersión, juega en contra del colectivo de jóvenes y de otras personas que buscan su primer empleo. Los empresarios carecen de incentivos para emplear a estos individuos si tienen que pagarles la misma retribución que a trabajadores con experiencia laboral.

La rigidez en el mercado de trabajo español (y en el europeo) está relacionada con los procesos de negociación colectiva y el papel de los sindicatos en ellos. El modelo de negociación seguido en España es un modelo de grado medio de centralización, en el que proliferan los convenios sectoriales y provinciales. Ya hemos dicho que este nivel intermedio de centralización en la negociación es, seguramente, el que genera una mayor rigidez salarial. Es cierto que desde que se abandonó la negociación a escala nacional en 1987, y hasta 1993, la presión de los salarios ha sido ligeramente mayor que en los años previos, pero es la importancia de convenios de un nivel de centralización intermedio, durante todo el período, la que ha contribuido a la rigidez salarial. Entre 1984 y 1991, la mayoría de los trabajadores afectados por la negociación colectiva lo son por convenios de sector, mientras que sólo un 15 por 100 de trabajadores asalariados están cubiertos por convenios de empresa (5).

Las consecuencias negativas de la negociación en un ámbito superior al de la empresa (sector o provincia) se agrava en España por el hecho de que el Estatuto

de los Trabajadores dotó a los convenios colectivos de eficacia general dentro de su ámbito de aplicación, de forma que las condiciones fijadas en un convenio se extendían al conjunto de empresas del ámbito de aplicación de dicho convenio (el sector o la provincia), independientemente de que hubieran participado o no en su negociación. Esta norma, que pretende racionalizarse por las economías que puede generar (menos tiempo y recursos dedicados a la negociación), contribuye a alejar aún más los acuerdos salariales de la realidad de las empresas. En la mayoría de los países europeos, no rige una norma como ésta. En la reciente reforma, se ha previsto, como comentaremos más adelante, una cláusula de descuelgue salarial.

Otra consecuencia de cómo se ha producido la negociación colectiva en España es el desincentivo que las empresas han tenido para contratar a jóvenes que buscan su primer empleo. Al fijarse en los convenios una cota mínima de los salarios, que se encontraba muy por encima del salario mínimo interprofesional, y al existir una oferta de trabajadores adultos con experiencia profesional previa, las empresas carecían de incentivos para contratar a jóvenes sin experiencia laboral (6). Con esta práctica, no es de extrañar que los distintos programas de fomento del empleo juvenil hayan tenido tan limitado éxito (Mateos y Sebastián, 1990).

De la reflexión realizada, parece deducirse que una estructura articulada de la negociación colectiva, en la que convivan acuerdos marco a escala nacional (en algunos casos, también, acuerdos marco a escala sectorial) con convenios en el ámbito

de la empresa, estos últimos con contenidos que vayan más allá de la determinación salarial, resultaría un sistema más eficiente que el actual (7).

4. Organización del trabajo

Hasta la reciente reforma, la organización del trabajo en España se ha caracterizado por su extrema rigidez. La movilidad interna, funcional y geográfica, la definición de las clasificaciones profesionales, la determinación del tiempo del trabajo, la modificación de las condiciones de trabajo, la retribución de las horas extraordinarias y otros aspectos de la organización del trabajo estaban regulados en un sentido muy restrictivo, lo que tenía como consecuencia mermas en la productividad y aumentos en el coste laboral (estos últimos debido a que las empresas tenían no pocas veces que recurrir a aumentos retributivos para vencer las resistencias de los trabajadores amparados en la restrictiva legislación existente).

El ejemplo más representativo de esta excesiva reglamentación lo constituyen las Reglamentaciones Nacionales del Trabajo, que con el cambio de régimen cambiaron de nombre, pero no de contenido. Su superación se planteó en la reforma de principios de los años ochenta, pero como entonces se estableció que no se suprimiría una reglamentación hasta que un convenio del mismo ámbito regulase aspectos contenidos en la citada norma, el resultado ha sido que en más de 13 años, de 144 reglamentaciones existentes, sólo se han suprimido 15, todas ellas marginales, con excepción de la relativa al sector siderometalúrgico. Más adelante comentaremos el plan-

teamiento que sobre el particular realiza la reciente reforma.

5. Protección al desempleo

La existencia de un subsidio generalizado al desempleo ocasiona un aumento en el coste de oportunidad de emplearse, lo que presionará al alza los salarios. Existen estudios para diferentes países que confirman esta relación (8). En épocas de auge, el subsidio de desempleo produce escaseces en la oferta de trabajo, que serán más notables cuanto menor sea el nivel de cualificación demandado.

Los sistemas generalizados de cobertura del desempleo dan lugar a situaciones evidentes de «riesgo moral»; es decir, a situaciones en las que se está incentivando el incumplimiento (además del posible engaño) por parte del perceptor. Este efecto, que está en el origen de la presión al alza que estos subsidios generan sobre los salarios y de la contribución de aquélla a una escasa sensibilidad de la evolución salarial a la tasa de paro, tiene que ser considerado en toda su importancia y enfrentarse a las razones de equidad que se pueden esgrimir a favor de la existencia de estos sistemas de protección.

La reforma de los sistemas de protección al desempleo debe ir dirigida a encontrar un equilibrio entre el riesgo moral que ocasiona y sus consecuencias, por un lado, y la equidad, por otro. Las modificaciones que han experimentado recientemente estos sistemas, en España y en otros países europeos, han sido motivadas exclusivamente por consideraciones financieras, y no por la búsqueda de ese equilibrio.

Los principios de la reforma deberían ser dos. En primer lugar, una integración de la prestación por desempleo con las acciones activas de formación profesional, de forma que el perceptor del subsidio se vea obligado a realizar actividades formativas. Para ello, es necesaria una gestión más eficiente de las actividades de formación realizadas con apoyo público. En segundo lugar, dotar al sistema de protección de un carácter marcadamente anticíclico, siendo menos intenso, en términos de duración, en las fases de recuperación y auge que en las fases de recesión.

6. Otras imperfecciones en el mercado de trabajo y en mercados relacionados

Ya hemos dicho que la escasa movilidad geográfica, una muy deficiente intermediación en el mercado de trabajo y las enormes lagunas en el terreno de la formación profesional son, junto al sistema de protección al desempleo que acabamos de comentar y a la rigidez salarial, las causas de la pervivencia simultánea de gran número de parados con un número, que en algunas fases del ciclo puede llegar a ser importante, de vacantes. Ello tiene efectos negativos sobre la evolución salarial.

La escasa movilidad geográfica en nuestro país es, ciertamente, grave. Según la EPA, y pese a que la tasa de paro supera el 24 por 100, sólo el 29 por 100 de los parados estarían dispuestos a aceptar un empleo fuera de la provincia de su actual residencia. Y este porcentaje se ha mantenido relativamente estable en los últimos años. Esto es, en gran medida, un problema cultural cuya solución necesita de cam-

bios en el marco institucional del mercado de trabajo (reforma del seguro del desempleo y agilización de la intermediación laboral), pero también de la superación de profundas deficiencias en otros mercados, muy especialmente en el inmobiliario y, con él, en el hipotecario (9). La reforma de estos mercados no sólo tendría efectos positivos directos sobre la estructura de costes de la economía, sino que contribuiría poderosamente a incrementar la movilidad geográfica.

Imperfecciones en otros mercados también están afectando a la evolución de los costes salariales. Concretamente, y como ya hemos comentado, la diferencia entre salario real de consumo y coste laboral de la producción, diferencia que se conoce como «cuña salarial», se debe a factores fiscales, y a la diferente evolución de los precios de los bienes no comercializables (fundamentalmente los servicios) respecto a la de los bienes comercializables. Esta diferente evolución está, en parte, determinada por las imperfecciones en el sector servicios, sector que se caracteriza por su escasa competitividad y excesiva regulación. La desregulación de estos sectores tendría efectos positivos sobre la inflación y sobre la evolución salarial.

Los otros elementos de la «cuña salarial» son los impuestos (la llamada «cuña fiscal»). Ya hemos comentado uno de ellos, probablemente el más importante: las cotizaciones a la seguridad social. Otros elementos fiscales son los impuestos indirectos, que gravan los componentes de la cesta de consumo de los asalariados, y los impuestos directos sobre la renta de los trabajadores, que afectan a las decisiones de oferta de trabajo y, por tanto, al salario real exigido. La excesiva presión

fiscal, necesaria para financiar una concepción determinada del papel del Estado en la economía y en la sociedad, tiene indudables consecuencias alcistas sobre el coste del trabajo.

El mercado de trabajo tiene otras imperfecciones, además de las derivadas del conjunto de intervenciones que hemos venido discutiendo. Están causadas por las dificultades de acceder a la información por parte de demandantes y oferentes. La liberalización de la intermediación en el mercado de trabajo, emprendida en la reforma de este año, tiene que contribuir a flexibilizar el mercado, reduciendo los costes de información.

Por otra parte, un sistema eficiente de formación profesional contribuye a reducir el desequilibrio entre vacantes y parados, y además tiene evidentes efectos positivos sobre la productividad. Un sistema eficiente necesitaría, aparte de una financiación adecuada, una gestión descentralizada.

V. LA REFORMA LABORAL DE 1994

La reforma laboral recientemente aprobada ha dado algunos tímidos pasos en la buena dirección en lo concerniente a las regulaciones de los aspectos 1, 4 y 6 que se acaban de discutir, manifestando, asimismo, buenos propósitos, aunque escasa claridad, en lo referente a las regulaciones del aspecto 3.

En las regulaciones sobre la contratación laboral, dos son los aspectos relevantes: la forma del contrato y las condiciones de extinción de éste. En ambos aspectos, se han producido algunas modificaciones.

En la primera, la más positiva ha sido la liberalización de la contratación a tiempo parcial, ampliando la noción de lo que se entiende por tiempo parcial. Como se ha dicho, la flexibilización del número de horas durante las que un empleado presta sus servicios a una empresa tiene efectos positivos sobre la organización de la producción, aumenta la demanda de empleo y estimula la oferta de trabajo. Ello podría contribuir, además, a reducir la presión sobre los salarios. Por otra parte, la reforma contempla la paulatina supresión de los contratos temporales, al suprimir los contratos de fomento del empleo (10). Ya se ha explicado que la generalización de la contratación temporal que se inicia a finales de 1984, pese a suponer, entonces, un elemento de flexibilización en la contratación, no constituye una forma óptima de contratación laboral, pues tiene efectos perniciosos sobre la productividad y contribuye a la escasa sensibilidad de los salarios a la situación del mercado de trabajo. El complemento necesario de esta supresión (paulatina) de los contratos temporales hubiera sido una reducción significativa de los costes de despido de los trabajadores fijos, lo que, desafortunadamente, no se ha producido. Por último, se han reformado las figuras de los contratos en formación, creando los contratos de trabajo en prácticas y los contratos de aprendizaje. Lo más positivo ha sido la reducción de los topes mínimos de retribución de los que, cumpliendo los requisitos previstos, sean contratados con estas figuras. Existen dudas sobre el éxito de estas formas de contratación, pero difícilmente pueden ser consideradas como distorsionadoras.

En lo que se refiere a las condiciones de extinción de los

contratos, la reforma laboral ha avanzado poco. Se confirma la existencia de tres tipos de despidos: individuales por motivos disciplinarios, individuales o plurales por causas justificadas y colectivos por causas justificadas. En los primeros, apenas hay modificaciones, manteniéndose las figuras de despido procedente y despido improcedente. En este último caso, se mantiene el pago de los salarios de tramitación y la indemnización de 45 días por año trabajado, con un máximo de 42 meses, si la empresa decide no readmitir al trabajador. La realidad de las cosas es que la declaración de despido procedente ha sido una *rara avis*, por lo que las empresas evitan, en lo posible, el despido individual o pactan indemnizaciones mayores que las legales cuando deciden realizarlo. El mantenimiento, por la reciente reforma, de este sistema de despido individual, que incentiva el incumplimiento de los trabajadores con contrato indefinido, resulta decepcionante.

En los despidos por causa justificada, se han ampliado los motivos, introduciendo causas económicas, lo que debe ser considerado como un avance relevante, en la medida en que, si su aplicación se corresponde con la intención del legislador, va a permitir una gestión mucho más flexible de los recursos laborales a lo largo del ciclo y en las empresas en reestructuración. Se definen los criterios, en función del número de trabajadores afectados, para determinar si el despido es colectivo o no. En el despido colectivo, se mantiene la necesidad de autorización administrativa, aunque se reducen en alguna medida los plazos, cambiando, además, el sentido del principio del silencio administrativo (haciéndolo positivo en lugar

de negativo). La autorización administrativa, que ha sido eliminada en países como Francia, no se justifica, por lo que tiene de burocratización y por la incertidumbre que crea a una empresa que está sufriendo ciertos desajustes (los que la han llevado a plantearse el despido colectivo), y que, lógicamente, ha visto debilitada su posición frente a las entidades de crédito y a los proveedores. Una empresa de 100 trabajadores que ha visto reducida su demanda en un 15 ó 20 por 100, por motivos cíclicos o por pérdida de competitividad, se verá implicada en el proceso administrativo en cuanto que quiera despedir a diez trabajadores, con las correspondientes consecuencias sobre sus resultados y sobre su posición frente a sus financiadores.

Queda, por último, comprobar cómo se solucionarán los despidos no colectivos por causa justificada, en los que los afectados acudan, a posteriori, a la vía judicial. Si se reprodujera lo que observamos en los despidos individuales disciplinarios, pudiera resultar que la vía administrativa fuera un mal menor. En este sentido, es necesario replantear la desjudicialización de los conflictos por despido, ya sean colectivos o individuales. Parece mejor la alternativa de *generalizar un procedimiento de arbitraje independiente* (algo bien distinto de un IMAC burocratizado) para resolver conflictos interpretativos en los casos de despido.

La indemnización en los despidos por causa justificada (no disciplinaria) se mantiene en 20 días por año trabajado, con un máximo de 12 meses. Lo cual resulta alto, aunque en línea con varios países europeos. El problema, de nuevo, es que la probabilidad de obtener la auto-

rización administrativa aumenta considerablemente si se obtiene el acuerdo de los representantes de los trabajadores, en las consultas que preceptivamente hay que realizar mientras que la Administración estudia el expediente, con lo que se tenderá, para obtener dicho acuerdo, a pactar indemnizaciones mayores a las legales.

En resumen, en lo concerniente a la contratación laboral, la reforma ha dado pasos en la dirección correcta, pero aún se queda lejos de un modelo más eficiente en el que, junto a la contratación a tiempo parcial, la forma común de contratos fuera la de tiempo indefinido, pero con una reducción de los costes de despido; reducción que debe tomar en consideración que los costes reales son significativamente superiores a los costes legales. En este sentido, sería necesario plantear la desjudicialización de los procesos de despido. Conviene recordar que los altos costes de despido no han evitado las fuertes caídas del empleo (incluso han contribuido a incrementarlas a medio plazo) y, sin embargo, han supuesto un freno al aumento de la productividad, han presionado al alza los salarios y han desincentivado la inversión productiva.

En las regulaciones sobre la organización del trabajo (regulaciones del tipo 4), la reforma flexibiliza algunos aspectos, como la movilidad funcional, la determinación del tiempo de trabajo, la retribución de las horas extraordinarias, la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, etc. Pero lo que hace más profusamente en este punto es remitir a la negociación colectiva la regulación de muchos aspectos de la organización del trabajo que venían estando reguladas norma-

tivamente. Esto supone una flexibilización en la gestión de los recursos humanos de las empresas y puede contribuir a que la negociación colectiva supere su enorme pobreza de contenidos. Es especialmente significativa, en este sentido, la propuesta de suprimir las arcaicas Reglamentaciones Nacionales del Trabajo, sustituyendo algunos de sus contenidos por acuerdos en los convenios. Esta vez, en contra de lo que ocurrió con la reforma de principios de los ochenta, se fija una fecha en la que tales reglamentos dejarán de existir, con independencia de que se haya alcanzado un acuerdo o no. El juicio global de este aspecto de la reforma es claramente positivo, aunque queda la incógnita de cómo va a producirse la negociación de tantos aspectos antes regulados (como los contenidos de las Reglamentaciones), pero aunque pudiera resultar, en una primera fase, una fuente de conflictos, es un camino que necesariamente hay que recorrer.

En lo que se refiere a las regulaciones que afectan al funcionamiento del mercado de trabajo, a la adecuación de la oferta de trabajo a la demanda, la reforma da algunos pasos. Básicamente, la supresión del monopolio del INEM, admitiendo agencias privadas de colocación, y, por otra parte, la regulación de las empresas de trabajo temporal. Ambas medidas son correctas, aunque hay dudas acerca del funcionamiento de las últimas. Sin embargo, uno de los elementos básicos para la adecuación de la oferta a la demanda, como es la formación profesional, que tan insatisfactoria resulta en nuestro país, sigue siendo una asignatura pendiente. No se aborda, por superar el ámbito de la reforma del mercado de trabajo, la activación

de la movilidad geográfica de la población activa.

Como hemos dicho, la negociación colectiva en España es muy pobre por distintos motivos. Sus contenidos van poco más allá de la determinación salarial y de la jornada. La determinación salarial contiene muy escasos elementos retributivos de carácter variable, ligados a la productividad del empleado y a los resultados de la empresa. Un gran número de convenios, por otra parte, se realiza con el grado más ineficiente de concentración (a escala de rama o sector, o a escala de provincia o comunidad autónoma). Todo ello, y una deficiente cultura empresarial al respecto, determina un muy escaso interés de los empresarios por la negociación colectiva.

Esta deficiente situación es abordada por la reforma laboral con cierta falta de confianza sobre el camino a seguir. Hay elementos positivos, como es la admisión de la cláusula de descuelgue salarial en los convenios de ámbito superior a la empresa, y como es la mencionada remisión a la negociación colectiva de muchos aspectos regulados anteriormente (entre ellos, los contenidos de los Reglamentos del Trabajo). Resulta incierto cómo va a evolucionar la negociación colectiva. Va a depender mucho de los propios agentes sociales, que tendrán que actuar en un contexto más desregulado de lo que venía siendo habitual. Ya hemos dicho que la convivencia de acuerdos marco a escala nacional con convenios a escala de empresa (en algunos casos, también, acuerdos marco para un ámbito intermedio) sería la articulación más apropiada de la negociación colectiva. No parece que la reforma se haya planteado introducir los mecanismos para incentivar que esta es-

tructura articulada acabe siendo una realidad. Ni siquiera resulta claro que sea éste el modelo de negociación colectiva defendido.

Por último, aunque posterior a la reforma laboral, se ha planteado, en la Ley de Presupuestos para 1995, otro aspecto importante de las regulaciones que afectan al coste de uso del trabajo: las cotizaciones empresariales a la seguridad social. La sustitución de cotizaciones empresariales por imposición indirecta resulta defendible. La elección de la figura impositiva cuyos tipos se elevarían para compensar los menores ingresos de la seguridad social (que se financiaría, en una proporción mayor de la que ya viene haciéndose, con cargo al capítulo 4 del Presupuesto del Estado) no es irrelevante, pero resulta menos importante que la decisión de reducir las cotizaciones empresariales. Puestos a desear soluciones óptimas, sería preferible que la sustitución fuera por un menor gasto público. La elección entre el IVA o los impuestos sobre los combustibles (habría que considerar también la energía eléctrica) no es fácil, pues ambos tienen sus ventajas y sus inconvenientes. La intensidad de estos últimos depende de cómo se traslade a los precios finales el aumento del IVA (y cómo afecte a la determinación salarial este aumento de precios), y de cómo afecte a los costes de producción el aumento del coste energético. Utilizar un aumento de IVA para sustituir a las cotizaciones empresariales beneficiaría especialmente a las empresas que exportan a países no comunitarios.

Como se ha comentado más arriba, una reducción (incluso sustancial) de las cotizaciones marginales (las asociadas a la creación neta de empleo) tendría

efectos muy positivos sobre la creación de empleo y necesitaría de una pequeña compensación impositiva, por lo que apenas se vería afectada por las desventajas mencionadas. En este caso, los inconvenientes son de tipo operativo, pudiéndose crear un incentivo al fraude.

En cualquier caso, las cifras utilizadas ponen de manifiesto, por su enorme modestia, cierta incredulidad sobre la bondad de la decisión de sustituir las cotizaciones empresariales por otra figura impositiva. Ocho décimas de punto de reducción parece a todas luces insuficiente, dado el alto nivel de las contribuciones empresariales.

Para finalizar, la reforma laboral supone un avance en la dirección correcta, pero es muy tímida en lo que se refiere a los costes de despido, mantiene intacto el sistema de cobertura del desempleo, que sólo fue reformado por la crisis financiera del sistema en el año 1993, carece de un objetivo claro en la reforma de la negociación colectiva y en la determinación salarial, y no aborda algunas cuestiones relevantes, especialmente las relativas a la formación profesional.

La experiencia macroeconómica del año 1994 parece mostrar una mejora en la relación entre la variación del PIB y la variación del empleo; como lo prueba el que un crecimiento (estimado) del 1,9 por 100 del PIB haya estado acompañado de un mantenimiento del nivel de empleo, que en el caso de los sectores no agrícolas se ha traducido en un aumento en el entorno del 0,7 por 100. Aunque un año solo no es suficiente para derivar conclusiones definitivas, esta mejora puede ser el resultado de la puesta en marcha de la reforma laboral.

VI. LA POSIBILIDAD DE UNA POLÍTICA MACROECONÓMICA DE EMPLEO

La puesta en práctica de políticas de estímulo de la demanda para reducir la tasa de paro siempre ha tenido defensores, tanto entre los políticos como en el mundo académico, especialmente en el europeo.

La discusión respecto a las posibilidades de dicha política en España tiene que empezar por discutir la probable dimensión del «paro keynesiano» o, si se quiere, de la NAIRU, en nuestro país. Dos estudios, realizados con metodologías diferentes en la segunda parte de la década de los ochenta, estimaban que sólo 5 ó 6 puntos de la tasa de paro existente entre 1980 y 1985 eran achacables a deficiencias de demanda (Andrés, Dolado, Molinas, Sebastián y Zabalza, 1990; y Servén, 1990a). Curiosamente, la experiencia histórica posterior parece haber validado esas estimaciones, pues la tasa de paro, que en 1985 había alcanzado la cota de los 22 puntos porcentuales, se redujo con la fuerte expansión del período 1986-90 hasta el 16 por 100. Es decir la reducción sustancial (incluso, la eliminación) de las restricciones de demanda sólo redujo la tasa de paro en los 6 puntos porcentuales estimados por los trabajos mencionados.

Tras limitar, de una forma que se nos antoja importante, la acción de la política de demanda, habría que pasar a considerar los problemas de la puesta en práctica de una política de este tipo, y algunas de sus consecuencias.

Los problemas de una política fiscal expansiva en España se derivan, en primer lugar, del alto nivel del déficit público, que ha

determinado un elevado ritmo del endeudamiento de las administraciones públicas. El peso del endeudamiento público (medido, por ejemplo, como porcentaje del PIB) afecta al tipo de interés, presionando al alza el *spread*, o diferencial entre los tipos españoles y los internacionales. Por tanto, un programa de gasto público financiado con deuda pública tendrá efectos, probablemente permanentes, sobre el nivel de los tipos de interés. La financiación mediante impuestos parece indeseable, dado el alto ritmo al que ha crecido la presión fiscal en los últimos diez años, y dados los elementos distorsionadores del sistema tributario español, algunos de los cuales ya hemos discutido al comentar la dimensión de la cuña fiscal. Otras distorsiones operan sobre el ahorro y sobre la inversión productiva.

Los problemas de una política monetaria expansiva consisten, además de sus consecuencias inflacionistas a largo plazo, en las dificultades para controlar los tipos de interés a largo plazo. El nivel de los tipos de interés reales, cuya reducción es defendida para estimular la demanda, viene determinado, en buena medida, por los mercados internacionales y por el *spread* exigido por los mantenedores internacionales de activos financieros. Un intento aislado de reducir sustancialmente, y de forma permanente, los tipos españoles a largo plazo está condenado al fracaso. Un intento coordinado de todos los países europeos, que sería en cualquier caso necesario por lo que comentaremos más adelante, tiene unas posibilidades sólo relativas de conseguir bajar los tipos de interés reales de forma permanente. Dependerá crucialmente de la percepción que tengan los mercados internacionales acerca de los

efectos de tal política sobre la inflación de los países europeos.

Por otra parte, el desequilibrio exterior puede limitar la puesta en práctica de una política macroeconómica expansiva. Tal limitación sería mucho menos importante si la política expansiva se adoptara de forma coordinada por todos los países europeos.

Por último, una política de demanda puede resultar poco conveniente si no resulta completamente creíble para los agentes y si genera incertidumbres en ellos. Aumentos en la incertidumbre tienen efectos reales contractivos, y la historia de la política macroeconómica esta llena de casos en los que la acción gubernamental ha generado aumentos en la incertidumbre de los agentes relevantes.

En resumen, una política macroeconómica de empleo tiene un margen relativamente reducido, en la medida en que el paro «keynesiano», el único que se reduce estimulando la demanda, puede no ser muy grande. Pero, además, su puesta en práctica, que sólo puede plantearse de forma coordinada a escala comunitaria, tiene problemas operativos y puede tener consecuencias indeseables. La instrumentación de tal política no resulta fácil, dado el grado de integración de los mercados financieros y la alta movilidad de capitales, y dado el elevado endeudamiento de las administraciones públicas europeas. Una política fiscal expansiva tendrá efectos a largo plazo sobre el tipo de interés, y una política monetaria expansiva puede no ser aceptada por los mercados internacionales. Si las políticas no resultan creíbles, sólo tendrán efectos negativos, y si generan aumentos en la incertidumbre, podrían tener consecuencias contractivas (11).

NOTAS

(1) En el estudio de ALVAREZ, JAREÑO y SEBASTIÁN (1993), se aporta evidencia en el doble sentido de que los salarios del sector privado han tenido un efecto alcista sobre los precios, que opera con más intensidad a largo plazo, y que la dualidad en la inflación se explica por el empuje de los salarios y por la distinta posición de mercado de los sectores industriales y de servicios, que, a su vez, se explica por el distinto grado de exposición a la competencia exterior.

(2) Para un análisis comparado con los países comunitarios, ver GARCÍA PEREA y GÓMEZ (1993).

(3) Pese a que, en muchos casos, la diferencia funcional de cada categoría es mínima.

(4) Resultado no muy diferente del obtenido recientemente por FERNÁNDEZ, PONZ y TAGUAS (1994).

(5) En un trabajo reciente de JIMENO (1992), en el que se defiende, tanto a nivel teórico como a nivel empírico, una centralización máxima de la negociación colectiva, se obtiene del análisis de la experiencia española (1984-91) que en los convenios a escala de empresa la respuesta a la tasa de paro es mayor que en los convenios a escala de sector, y que en los primeros la inclusión de cláusulas de productividad reduce los aumentos salariales pactados, lo que no ocurre en los convenios sectoriales. En los años en que hubo acuerdos a escala nacional (el modelo defendido por el autor del trabajo) los aumentos salariales fueron menores, pero, por contra, el impacto de la tasa de paro sobre la negociación salarial fue significativamente menor que el estimado para los años en los que no se produjo acuerdo nacional.

(6) Durante 1987 y 1988, los salarios mínimos fijados en una muestra amplia de convenios sectoriales suponían entre un 155 por 100 y un 225 por 100 del salario mínimo interprofesional para jóvenes de 16 y 17 años.

(7) La reciente experiencia británica, en la que el paso a un modelo de negociación totalmente descentralizado, pese a haber tenido consecuencias positivas, no ha reducido el ritmo de crecimiento salarial, redanda en la conveniencia de una estructura articulada.

(8) Ver, por ejemplo, el excelente *survey* de Nickell (1990) y el libro de Layard, Nickell y Jackman (1991).

(9) La posibilidad de que las personas físicas pudieran hacer «leasing inmobiliario», con la consiguiente deducción de los gastos financieros, dotaría al mercado de la vivienda de una mayor flexibilidad.

(10) En el proyecto de Presupuestos para 1995, se contempla la recuperación de la figura de contratos temporales para fomento del empleo, pero solamente cuando se trate de una persona que lleve más de un año en el paro.

(11) Una política macroeconómica anticíclica tiene que buscar tener neutralidad sobre los procesos de asignación y no sorprender a

los agentes: presupuesto anti-cíclico, con superávit en el auge y déficit en las recesiones, de forma que el endeudamiento no crezca a lo largo del ciclo, reglas de política monetaria explícitas, sistema fiscal lo más neutral posible, etcétera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, L. J.; JAREÑO, J., y SEBASTIÁN, M. (1993), «Salarios públicos, salarios privados e inflación dual», *Documentos de Trabajo*, número 9320, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.

ANDRÉS, J.; DOLADO, J. J.; MOLINAS, C.; SEBASTIÁN, M., y ZABALZA, A. (1990), «The influence of demand and capital constraints on spanish unemployment», en J. H. DRÉZE y C. R. BEAN (editores), *Europe's Unemployment Problem*, The MIT Press, Cambridge, Mass.

BENTOLILA, S., y SAINT-PAUL, G. (1992), «The macroeconomic impact of flexible contracts: an application to Spain», *European Economic Review*, 36, págs. 1013-1047.

BENTOLILA, S., y DOLADO, J. J. (1993), «La contratación temporal y sus efectos sobre la competitividad», Banco de España, *Boletín Económico*, julio-agosto.

DOLADO, J. J., y MALO DE MOLINA, J. L. (1985), «Desempleo y rigidez del mercado de trabajo en España», *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre, págs. 22-40.

— (1987), «Un modelo de demanda de trabajo con expectativas de *output* aplicado a la industria española», *Cuadernos Económicos del ICE*, n.º 37, págs. 59-69.

— y ZABALZA, A. (1986), «Spanish industrial unemployment: Some explanatory factors», *Económica*, Vol. 53, págs. 313-334.

FERNÁNDEZ, M.; PONZ, J. M., y TAGUAS, D. (1994), «Algunas reflexiones sobre la fiscalidad del factor trabajo y la sustitución de las cuotas a la seguridad social por imposición indirecta», Dirección General de Planificación del MEH, *Documento de Trabajo*, D-94004.

GARCÍA PEREA, P. (1991), «Evolución de la estructura en España desde 1963», en *Estudios de Economía del Trabajo en España III: El problema del paro*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

— y GÓMEZ, R. (1993), «Aspectos institucionales del mercado de trabajo español, en comparación con otros países comunitarios», *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre, págs. 29-47.

JIMENO J. F. (1992), «Las implicaciones macroeconómicas de la negociación colectiva. El caso español», *Documento de Trabajo* 92-08, FEDEA, Madrid.

— y TOHARIA, L. (1993), «The productivity effects of fixed-term employment contracts: Are

temporary workers less productive than permanent workers?», *Documento de Trabajo* 93-04, FEDEA, Madrid.

LAYARD, R.; NICKELL, S., y JACKMAN, R. (1991), *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press.

MOLINAS, C.; BALLABRIGA, C.; CANADELL, E.; ESCRIBANO, A.; LÓPEZ, E.; MANZANEDO, L.; MESTRE, R.; SEBASTIÁN, M., y TAGUAS, D. (1990), *MOISEES. Un modelo de investigación y simulación de la economía española*, A. Bosch e Instituto de Estudios Fiscales.

MATEOS, B., y SEBASTIÁN, C. (1990), «Los programas de fomento y la evolución del empleo», en varios autores, *Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España*, número 7 de la Colección Estudios de FEDEA, Madrid.

NICKELL, S. (1990), «Unemployment: A survey», *Economic Journal*, vol. 100, julio.

NOVALES, A., y SEBASTIÁN, C., «Tasa de paro y necesidades de empleo, 1986-1996», en varios autores, *Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España*, n.º 7 de la Colección Estudios de FEDEA, Madrid.

RAYMOND, J. L.; GARCÍA, J., y POLO, C. (1989), «Factores explicativos de la demanda de empleo», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 26, págs. 180-95.

ROGERSON, R. (1990), «Restricciones al despido, inversión y empleo, con una aplicación a la industria española», en varios autores, *Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España*, n.º 7 de la Colección Estudios de FEDEA, Madrid.

SEBASTIÁN, C. (1994), *Cómo crear empleo en una economía competitiva*, Círculo de Empresarios, Madrid.

— y SERVÉN, L. (1986), «La evolución del empleo industrial 1973-84: Un análisis de simulación», en C. SEBASTIÁN y L. SERVÉN, *Análisis de simulación en la industria española*, n.º 3 de la Colección Estudios de FEDEA, Madrid.

SERVÉN, L. (1990a), «La evolución del desempleo en España: un análisis de desequilibrio», en varios autores, *Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España*, n.º 7 de la Colección Estudios de FEDEA, Madrid.

— (1990b), «Errores multivariantes en datos de panel: la demanda de empleo en la industria manufacturera española», en varios autores, *Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España*, n.º 7 de la Colección Estudios de FEDEA, Madrid.

— (1990c), «La sustitución de cotizaciones sociales por IVA: Una evaluación», en varios autores, *Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España*, n.º 7 de la Colección Estudios de FEDEA, Madrid.

ZABALZA, A. (1988), «Efectos económicos de las cotizaciones a la seguridad social», en *La fiscalidad en la empresa*, n.º 2 de la Colección Debates de FEDEA, Madrid.