

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Julio SEGURA SÁNCHEZ*

INTRODUCCIÓN

En todas las discusiones recientes sobre las reformas estructurales precisas para que la economía española sea más productiva; en todos los pronunciamientos de los partidos y agentes sociales sobre la política económica deseable; y en todas las demandas de sindicatos y empresarios al gobierno, la reforma del mercado de trabajo ocupa un lugar destacado. Esta unanimidad respecto a la *importancia del tema* no oculta la existencia de unas *diferencias* que cabría calificar de *radicales* entre las distintas posiciones respecto al contenido de las reformas.

Una parte significativa de estas diferencias se debe al hecho de que los *intereses de corto plazo*, más inmediatos, de los agentes sociales implicados son contradictorios, aunque esta incompatibilidad se suaviza en cierta medida cuando se contemplan los posibles efectos de las reformas en el largo plazo. Pese a creer que es cierto que los intereses de los agentes tienden a presentar una intersección significativa en el largo plazo, no creo, sin embargo, que ello implique que exista *un modelo óptimo y único* de diseño institucional del mercado de trabajo que permita satisfacer las demandas simultáneas de todos los agentes. Ello es así porque tanto la flexibilidad del mercado como la estabilidad en el empleo son objetivos deseables para cualquier sociedad, pero con frecuencia no son mutuamente compatibles.

* Sesión del día 11 de mayo de 1993.

En último extremo, lo anterior no es más que resultado de considerar que ni el mercado libre ni la regulación total constituyen soluciones a los problemas del mercado de trabajo. El mercado puro, porque no existen en lugar alguno, ya que en el caso del trabajo se presentan desde problemas de monopolio bilateral o desigualdad de las partes contratantes, hasta problemas de información imperfecta y asimétrica, porque se trata de un mercado fragmentado, y porque, en fin, el trabajo no es una mercancía como la energía eléctrica o los tornillos. En último extremo, desde el punto de vista técnico, existe una diferencia crucial entre el mercado de trabajo y los restantes mercados de una economía: no es posible hacer caso omiso de los aspectos distributivos, ni cabe simplificar suponiendo que se puede analizar como un mercado aislado del resto del sistema, que es lo que se hace cuando se tratan problemas de defensa de la competencia en mercados de bienes o servicios. E, incluso, existen especificidades derivadas del hecho de tratarse de un factor productivo, que forma parte de la organización interna de la empresa, al igual que el capital, lo que exige considerar aspectos ligados a aquéllas para diseñar el tipo de reformas más adecuadas. La regulación detallada o la intervención excesiva tampoco es solución, porque implica unas rigideces en la adaptación de las empresas a las condiciones cambiantes del entorno que restringen severamente su eficiencia.

Por todo ello, creo conveniente hacer cuatro apreciaciones de carácter general que, en buena medida, acotan el planteamiento del problema de la reforma del mercado de trabajo que voy a seguir en esta exposición.

La primera, que *no parto de la hipótesis de que en las relaciones laborales por definición existe una parte débil (el trabajador) y una fuerte (la empresa)*. Esto es así en varios casos, pero no es un principio general. No creo, por ejemplo, que lo sea en el caso de las empresas públicas, ni en muchas Pymes y servicios colectivos de provisión privada, por poner sólo algunos ejemplos evidentes.

La segunda apreciación es que *no comparto la posición de quienes separan radicalmente los problemas de funcionamiento del mercado y de protección de los trabajadores*, proponiendo que los primeros deben resolverse minimizando el coste para las empresas, y los segundos, por medio de la acción pública. Quienes sostienen esta posición coinciden con quienes demandan de los gobierno que reduzcan simultáneamente los impuestos y el déficit manteniendo la inversión pública, de forma que la protección se vacía de contenido. El análisis económico demuestra que la separabilidad de los temas de asignación eficiente y distribución equitativa sólo puede hacerse bajo condiciones muy alejadas de la realidad de nuestras economías y, por razones ya expuestas, más alejadas todavía de la realidad institucional de los mercados de trabajo.

Tercero, considero un mercado de trabajo flexible a aquel en que *es fácil tanto la salida como la entrada*, y que, por tanto, carece de sentido económico —y creo que de viabilidad política— defender la flexibilización entendida únicamente como facilidad (en sentido estricto, baratura o gratuidad) de salida, o sostener la necesidad de facilitar la entrada (en sentido estricto, abaratar la contratación de jóvenes) y, simultáneamente, dificultar (encareciendo) la salida.

Por último, es necesario tener presente que el funcionamiento del mercado de trabajo es el *resultado conjunto de un marco institucional determinado y el comportamiento de los trabajadores y las empresas* (o de los sindicatos y de las patronales). Dado un marco institucional, ambos tipos de agentes tratan de obtener las mayores ventajas posibles del proceso de negociación colectiva en función de sus preferencias individuales. Acusar a uno de los agentes de que no se comporta teniendo en cuenta los «intereses generales del país», puede ser una valoración moral debatible, pero, en todo caso, constituye una apreciación retórica e inútil. Las soluciones cooperativas se dan sólo cuando el diseño de las instituciones y las reglas del juego son tales que todos los participantes en el mercado obtienen ventajas individuales de la cooperación; en caso contrario, las soluciones son no cooperativas, salvo que se impongan desde fuera, lo que resulta imposible tanto en una economía de mercado como en un sistema democrático.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

Como cualquier institución económica, el mercado de trabajo español es heredero de su historia reciente, y esta es bastante peculiar. Durante los años de la dictadura, y hasta 1978 los sindicatos estaban prohibidos, porque, desde el punto de vista económico —no digamos ya político— no pueden considerarse como tales unas organizaciones verticales que integraban a ambas partes del mercado de trabajo. Expresado en otros términos, *no existía autonomía de las partes en la negociación colectiva*, y el poder público actuaba como árbitro inapelable de cualesquiera conflictos que se produjeran.

La necesidad de moderar el crecimiento de los salarios tuvo que ser compensada mediante una acción paternalista del Estado en el terreno de la estabilidad en el empleo y una fuerte regulación formalmente protectora. La salida del mercado de trabajo se dificultó en lo posible, y se regularon con un alto grado de detalle las condiciones de trabajo por sectores o ramas (las Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo). En resumen, se trató de sustituir menores valores absolutos y tasas de crecimiento salarial por una fuerte estabilidad en el empleo.

Como todo intento de mantener a un mercado permanentemente fuera del equilibrio, ya que se regulaban simultáneamente la cantidad (el empleo) y los precios (los salarios), el resultado fue que el ajuste se logró de forma distorsionada. Una complejísima estructura de retribuciones, en la que los llamados «fleclos salariales» tenían una gran y creciente importancia, y el recurso habitual a las horas extraordinarias fueron las formas de evadir el exceso de restricciones impuestas a la contratación y negociación entre las partes.

Los salarios reales comenzaron a subir de forma acelerada a comienzos de la década de los años setenta, prolongando su comportamiento hasta la firma en 1977 de los Acuerdos de la Moncloa en que los sindicatos aceptaron por vez primera el principio de negociar sobre la tasa de inflación esperada —y no sobre la realizada—

en un contexto de expectativas decrecientes de inflación; pero la reforma del mercado de trabajo se pospuso, posiblemente como forma de atenuar los costes políticos de la transición en un contexto de fuerte crisis económica interna.

El resultado de todo ello fue que mientras otras piezas fundamentales del sistema económico experimentaron un proceso de reforma institucional profundo (v. gr.: la imposición sobre la renta en 1977, o la progresiva liberalización del sistema financiero), la del mercado de trabajo se fue retrasando y, pese a la aparición del Estatuto de los Trabajadores en 1980, el tema de la flexibilización no comenzó a abordarse hasta la reforma de 1984, que la enfocó casi exclusivamente como un tema de modalidades de contratación temporal no causales.

Para terminar este breve recorrido introductorio, trataré de sintetizar algunas características macroeconómicas referentes a los grandes agregados del mercado de trabajo español, que cabe bautizar como de estructurales por su grado de permanencia.

La economía española ha mostrado en el último medio siglo una *fuerte dificultad relativa de generación de empleo neto*. Los niveles de desempleo, medidos tanto por la EPA como por el registro del INEM, muestran sistemáticamente valores superiores a los de los restantes países de la CE, e incluso en el período 1964-74, los niveles de desempleo del orden del 3 por 100 se habrían situado por encima del 10 por 100 si se toma en consideración el millón de emigrantes. Algunos factores ayudan a explicar este hecho. Por una parte, el fuerte éxodo rural, acelerado en la década de los años sesenta por la expansión industrial; por otra, el creciente proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo, y, más recientemente, una demografía «adversa» que ha conducido a cohortes poblacionales de jóvenes muy numerosas que buscan su primera inserción en el mercado de trabajo. El primer factor puede considerarse agotado, y el último, muy atenuado, pero la tasa de participación femenina es aún muy modesta y seguirá presionando a la entrada durante un dilatado horizonte temporal.

En los últimos treinta años se ha producido un aumento del producto per cápita muy considerable en la economía española, y en todo caso mayor que el de los restantes países de la CE. Puesto que el volumen de empleo actual (12,3 millones) supera sólo muy ligeramente al de 1964 (12 millones), esto implica que *las mejoras se han producido vía el aumento de la productividad de los trabajadores ocupados* (del orden del 270 por 100), pero no por el aumento de la tasa de participación que, de hecho, ha disminuido en 13 puntos porcentuales entre ambas fechas.

Una forma paralela de confirmar este mismo fenómeno es analizar la tasa de crecimiento real del PIB a partir de la cual la economía española comienza a generar empleo neto. Con toda la prudencia con que conviene acoger este tipo de estimaciones, los análisis cuantitativos sobre el ritmo de asimilación del progreso técnico ahorrador de trabajo en la economía española —realizados para los subperíodos 1962-1970, 1970-75 y 1975-85—, permiten sostener que un crecimiento anual inferior al 3 por 100 no da lugar a aumento neto de empleo alguno. Y las cifras de los últimos ocho años confirman que dicha frontera se encuentra situada en el 2,5-3 por 100.

A su vez, *la elasticidad del empleo respecto al PIB* ha tenido un perfil comparativo muy peculiar en el caso español. Desde 1965 y hasta 1985 se situaba en torno a 0,15 (es decir, cada punto porcentual de aumento real del PIB generaba un aumento del 0,15 por 100 en el empleo), elasticidad cuyo valor era la mitad de la media de la CE. A partir de la reforma de 1984, dicha elasticidad creció considerablemente hasta situarse en 0,7, más del doble de la media de la CE.

EL FUNCIONAMIENTO RECIENTE DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

Varios fenómenos reseñables desde el punto de vista económico cabe detectar en el funcionamiento del mercado de trabajo en la segunda mitad de la década de los años ochenta y hasta este momento. Señalaré sólo tres que me parecen especialmente significativos, porque revelan algunas características del comportamiento de los agentes en el mercado de trabajo.

En primer lugar, los datos demuestran de forma palmaria la existencia de una *débil correlación entre los crecimientos salariales nominales y la evolución del paro*. Expresado en otros términos, y tomando, por ejemplo, como referencia los años más cercanos, las tasas medias de crecimiento salarial no han sido significativamente distintas entre 1989 y 1992, pese a la dispar evolución del empleo y de la actividad entre esos años.

En segundo lugar, también se detecta una *escasa correlación entre los crecimientos salariales y las condiciones de demanda y productividad de las empresas*. Es decir, la existencia de numerosos convenios de ámbito estatal y sectorial tiende a generalizar horizontalmente las tasas de aumento salarial.

En tercer lugar, la aparición en 1984 de las modalidades de contratación temporal no causales (principalmente contrato temporal de fomento del empleo (CTFE), y en parte de formación y en prácticas), que implican costes muy inferiores de rescisión de la relación laboral para las empresas, e incluso bonificaciones a cuotas a la seguridad social y subvenciones directas en algunos casos, condujo a que en el período fuertemente expansivo 1986-1990, la casi totalidad de las nuevas contrataciones se acogieran a estas modalidades, de forma que *el porcentaje de contratos indefinidos disminuyó* considerablemente hasta situarse en torno al 67 por 100 a mediados de 1992.

Esta dinámica conjunta salarios-empleo-temporalidad ha generado, o al menos ayudado a generar, dos tipos de dualidad en la economía española.

El primero de ellos, una peculiar *dualización del mercado de trabajo* provocada por el hecho de que los ajustes de precios y cantidades afectan a distintos colectivos. En efecto, la negociación colectiva determina unos crecimientos salariales que, en caso de ser superiores a los sostenibles por una empresa determinada, conducen a

una reducción de plantilla. Esta reducción, por razones obvias, afecta a los trabajadores con contratos temporales, de forma tal que el resultado final es que los ajustes salariales se hacen en beneficio de los contratados indefinidos y los ajustes de empleo recaen sobre los temporales. Esto, aparte problemas de cohesión social y equidad, plantea serios problemas respecto a la formación de capital humano, ya que los contratados temporales se ven abocados a alternar indefinidamente períodos limitados de empleo con otros de desempleo (cuya duración depende de la coyuntura económica).

El segundo efecto negativo tiene una relación directa con la inflación. El hecho de que la dispersión por actividades de los incrementos salariales sea pequeña, implica que se produce una *dualidad entre actividades que pueden y no pueden transmitir a los precios dichos incrementos*. Sin necesidad de entrar en el análisis detallado de actividades, esto se puede ejemplificar con las relaciones entre la industria y los servicios. Como es bien sabido, los aumentos de productividad más importantes se generan en las actividades industriales, siendo mucho más moderados en el caso de los servicios. Si esto es así, la industria puede experimentar elevaciones reales de salarios iguales al aumento de su productividad sin que ello repercuta en mayores precios. Pero si estos incrementos salariales se trasladan a los servicios, que no experimentan aumentos de productividad, la única forma de sostenerlos será incrementando los precios. Este no es un fenómeno privativo de la economía española, pero en los últimos años sí que ha alcanzado una magnitud diferencial significativa en la misma. En efecto, si se observa el comportamiento del IPC en los últimos cuatro años se comprueba que unas elevaciones anuales del orden del 5,5-6,5 por 100 se descomponen en tasas de inflación de 3-3,5 por 100 para los alimentos, 1-2 por 100 para los productos industriales y 12-20 por 100 para diversos servicios (en particular enseñanza no universitaria, transportes, sanidad privada, ocio, hoteles y restaurantes, reparaciones, servicios personales y a las empresas y seguros).

¿Qué conclusiones cabe extraer de todo lo comentado hasta aquí? Destacaré, porque constituyen elementos orientadores de cualquier reforma del mercado de trabajo que persiga mejorar la eficiencia de la economía española, cuatro.

La primera, se refiere a *la estrategia seguida por los sindicatos*. En materia salarial consiste en contener o mejorar los salarios reales acorazándose frente a cualquier tasa de inflación posible (por ejemplo, mediante cláusulas de revisión automática), no mostrando interés en ayudar a instrumentar una política antiinflacionista efectiva. En materia de empleo consiste en tratar de garantizar los empleos indefinidos, no teniendo en cuenta la evolución de los temporales.

La segunda evidencia es que existen *convenios insignia* firmados en determinadas actividades, cuyas tasas de crecimiento salarial se toman como referencia básica para los restantes. Hasta 1992, los convenios del sector público (funcionarios y empresas públicas) y de algunos sectores industriales con fuertes ganancias de productividad, han jugado este papel.

La tercera conclusión es que existe un *elevado grado de centralización* en el proceso de negociación colectiva que tiende a determinar condiciones de trabajo y salario uniformes en actividades, empresas y localizaciones geográficas que tienen características económicas y expectativas empresariales muy distintas entre sí.

Por último, todo lo comentado apunta a que el mercado de trabajo presenta *rigideces significativas en su funcionamiento*. La escasa capacidad de generación de empleo neto, el alto grado de autonomía del comportamiento de los salarios respecto al desempleo y la escasa variabilidad interna de las tasas de crecimiento salarial, son evidencia de un alto grado de esclerosis del mercado. Los problemas experimentados en 1977-85 por los jóvenes en el acceso al mercado y los costosos procesos de ajuste de plantillas del período de reconversión, indican una tasa de rotación insuficiente. Y, de igual forma, la explosión de dicha tasa de rotación cuanto se permite la contratación temporal no causal y se produce una inflexión del ritmo de crecimiento económico, señalan —aparte ciertos problemas técnicos de diseño en algunas modalidades de contratación de 1984— la existencia de una rigidez acumulada muy importante.

Expresado en otros términos, y refiriéndonos a la situación actual y la evolución reciente del empleo, todo parece apuntar a que la mayor flexibilidad agregada actual del mercado de trabajo se caracteriza por una tasa de rotación muy elevada en un segmento de la fuerza de trabajo (en los contratados temporales, más la derivada de la no renovación de los indefinidos cuyos contratos se extinguen por causa mayor o jubilación), y una alta garantía de estabilidad en el empleo en el resto de la oferta.

Esta no parece la forma más adecuada de lograr la flexibilidad necesaria del mercado de trabajo. Desde el punto de vista colectivo, por los fenómenos de dualidad ya señalados, que no puede considerarse satisfactorios bajo ninguna definición de equidad o solidaridad sociales. Desde una perspectiva de eficiencia individual, porque traen consigo unos costes en términos de formación de capital humano muy considerables, y porque generan una flexibilidad insuficiente de forma distorsionada.

LÍNEAS PARA UNA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

Si el análisis anterior es cierto, parece evidente que es preciso plantearse la reforma del mercado de trabajo con el objetivo de lograr una *combinación de flexibilidad y protección* aceptable para todos los agentes implicados que permita una mayor eficiencia en la asignación de un recurso crucial que es la mano de obra. Y ello obliga a *discutir conjuntamente*:

- las normas de entrada (modalidades de contratación) y salida (extinción de la relación laboral) del mercado;
- la estrategia de negociación salarial;
- la organización interna del trabajo, y
- el tipo de intervención y regulación del mercado.

Entrada en el mercado

La opinión de quien les habla sobre las modalidades de contratación existentes desde 1984 es bien conocida por haber sido Presidente de la Comisión Interministerial que plasmó por escrito en el *Informe sobre la contratación temporal en España* en enero de 1991 un conjunto de propuestas de reforma. Sin embargo, he revisado algunas de aquellas recomendaciones a la luz de la evolución del mercado de trabajo en estos últimos dos años largos. La posición de la Comisión en el tema que nos ocupa puede sintetizarse en los siguientes puntos:

i. Respecto a los CTFE (no causales): reducción del mínimo (de seis a tres meses) y del máximo (de tres a dos años). Lo primero por coherencia con la propuesta de legalización de las Empresas de Trabajo Temporal, lo segundo por considerar dudoso que sean precisos más de dos años para decidir sobre la conveniencia de convertir un contrato en indefinido.

ii. Respecto a los contratos a tiempo parcial, su mayor utilización como forma de hacer frente a las necesidades de flexibilidad por parte de las empresas, y la modificación del módulo para la comparación entre el tiempo de trabajo reducido y el tiempo normal o habitual.

iii. Respecto a los contratos para la formación y en prácticas, la redefinición de los incentivos y requisitos que incorporan para convertirlos en formas contractuales que mejoren la formación del trabajador y dejen ser básicamente mecanismos para abaratar la contratación de la mano de obra joven.

iv. Un sistema de garantías que impidiera el abuso en la continuidad de la temporalidad (ligando un contrato para la formación con uno de prácticas y un tercero de fomento del empleo), que aplicara las restricciones a los grupos de empresas, y que garantizara la misma protección que conllevan los contratos indefinidos a todo trabajador que permaneciera contratado bajo cualquier modalidad a la misma empresa por más de dos años (el máximo propuesto para los CTFE).

La reciente minirreforma parece haber ido en la dirección opuesta en el sentido de ampliar el mínimo de los CTFE de seis a doce meses, algo que considero incorrecto. No es un problema de flexibilidad mayor o menor, sino de deslindar problemas. La ampliación se ha justificado para evitar el dislate actuarial que suponía que un contrato de seis meses diera lugar a un seguro de desempleo de otros tres, pero habría sido mejor no ampliar el plazo mínimo, sino fijar relaciones más sensatas entre duración del contrato y el tiempo habilitado de seguro.

Sin embargo, la reflexión final es que, posiblemente, sea mejor introducir flexibilidad en la entrada no por el procedimiento de definir con más precisión y dotar de mayores garantías a los CTFE no causales, sino por medio de un *mayor uso de los contratos por tiempo determinado, de los fijos discontinuos y, fundamentalmente, de los contratos a tiempo parcial*. Cualquier avance en la línea tanto de la flexibilización de las condiciones de entrada como del «reparto» del trabajo —signifique esto lo que

signifique—, tiene necesariamente que ir por la vía de generalizar el uso de la contratación a tiempo parcial. Y la contratación por tiempo determinado eliminaría incertidumbres a los contratados y a las empresas, debiendo incorporar beneficios —que no es lo mismo que costes— de extinción escalonados en función del tiempo.

La contratación por tiempo determinado, posiblemente por un período mínimo de cierta duración, permitiría, además, no sólo mejorar las condiciones de entrada, sino, incorporando una indemnización semejante a la del despido precedente y creciente con el tiempo, haría la salida menos onerosa para las empresas. Un tema sobre el que haré algunos comentarios enseguida.

Esto ayudaría a mitigar el problema de la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo, pero en esta línea se podría hacer algo más: definir una *relación contractual de primera inserción que tuviera un contenido mixto de trabajo y aprendizaje* (llámesele formación, prácticas o como se desee), y que en vez de complejas bonificaciones y subvenciones condicionadas a acciones de difícil comprobación, permitiera que el salario efectivamente pagado por las empresas fuera menor que el percibido por un trabajador no sujeto a aprendizaje. Bien fijando porcentajes máximos respecto del salario completo, bien dejando ese tema íntegramente a la negociación entre las partes.

En resumen, la idea básica iría en la línea de eliminar los CTFE, y lograr la necesaria flexibilidad de entrada por la vía de los *contratos a tiempo determinado, fijos discontinuos y a tiempo parcial*, complementados con alguna forma de *contrato de aprendizaje*.

Salida del mercado

Los dos temas objeto de debate son los costes de despido y la necesidad de autorización administrativa previa en los casos de expedientes de crisis o regulación de empleo.

Respecto al tema de los *costes de despido*, es conveniente distinguir entre la indemnización pagada por la empresa al trabajador y los costes de tramitación, que incluyen salarios de tramitación, servicios profesionales e incertidumbre. La indemnización media española se encuentra dentro de los márgenes usuales en los países de la CE. Pese a las dificultades inherentes a cualquier intento de comparación internacional, dada la diversidad legislativa y de formas de dirimir conflictos de interpretación, puede afirmarse que los costes de despido españoles (indemnizatorios) se sitúan por debajo de los italianos, belgas y franceses, son muy semejantes a los alemanes y superan a los pagados en Dinamarca, Holanda y el Reino Unido. Sin embargo, los costes de tramitación son muy superiores. Por ello, parece razonable no modificar los primeros (cuyos efectos sobre el empleo agregado son, además, ambiguos), y tratar de reducir los segundos.

En esta línea destaca la excesiva judicialización que trae consigo un elevado coste en términos de servicios profesionales y costes judiciales. Y, además, la incertidumbre respecto a la sentencia final, aunque aquí cabe señalar que la esperanza de que el fallo sea de improcedencia es muy superior al de procedencia. Puesto que la expectativa de readmisión en caso de despido improcedente es prácticamente nula, cabría pensar en la posibilidad de eliminar los salarios de tramitación, una propuesta que cabe hacer dados los actuales niveles y cobertura de la protección de desempleo, pero que hace unos años se encontraba fuera de lugar. Esto, unido al uso más frecuente de contratos por tiempo definido, cabe esperar que reduciría sensiblemente el número de casos que llegan a Magistratura y que haría innecesario en muchos otros el arbitraje previo, que suele conducir a indemnizaciones mayores que las legales, como forma para la empresa de limitar los costes de tramitación.

Como nota parcial, aunque significativa, conviene mencionar aquí el tema del personal no contemplado en convenio y las prácticas de blindaje del personal directivo, pareciendo razonable que las mismas estuvieran sujetas a ciertas limitaciones en función de la situación de la empresa y fueran objeto de publicidad.

Respecto a la autorización administrativa previa, lo cierto es que sus efectos sobre la estabilidad del empleo son, cuando menos, muy moderados, porque no evitan la reducción del mismo cuando la economía atraviesa una situación de crisis o fuerte disminución del ritmo de crecimiento. Por otra parte, no son infrecuentes los casos en los que la Dirección de Trabajo dicta resoluciones difíciles de justificar desde el punto de vista del funcionamiento de la empresa. Parecería una primera aproximación razonable al tema eliminar la intervención tutelada para el caso de expedientes de regulación de jornada y mantenerla para los de reducción de plantilla, siempre que se cumplan ciertas garantías no discriminatorias en aquéllos. Y lograr que la representación de los trabajadores tuviera otras vías de acceso a la información veraz sobre la situación real de la empresa que el recurso a este procedimiento.

En cualquier caso, la autorización previa conlleva una anomalía significativa. En la medida que constituye un mecanismo de arbitraje, resulta sorprendente que las indemnizaciones medidas arbitrales sean, con gran frecuencia, superiores a las máximas establecidas por la legislación. Algo que abunda en la dirección de tratar de reducir los costes de tramitación en la extinción de las relaciones laborales.

La negociación salarial

Este es un tema en el que no es posible diseñar reformas legales, porque depende plenamente de la autonomía de las partes. Lo único que se puede hacer es algo tan genérico como proponer algunas recomendaciones respecto a la eliminación de los aspectos más rígidos de la determinación salarial, y tratar de convencer a los sindicatos de que los objetivos antiinflacionistas del Gobierno son creíbles y estables,

de forma tal que las cláusulas de indicación sobre tasas de inflación pasadas no mejorarán los salarios reales de los trabajadores.

Este último es un tema que se sale del marco de mi intervención, pero sobre el que diré algunas palabras en la línea señalada al comienzo sobre la inutilidad de hacer llamamientos en favor de un comportamiento distinto de los agentes cuando el marco institucional y las reglas del juego hacen más racional el comportamiento observado que el supuestamente deseable. Las preferencias de los sindicatos son mayores salarios reales y mayor empleo, pero en caso de que ambos objetivos entren en colisión, siempre elegirán mayores salarios reales, aun a costa de menor empleo. Esto es así no por la perversidad de los sindicatos, sino porque defienden los intereses de sus afiliados, que son trabajadores con contrato, y porque las elecciones sindicales se hacen entre ocupados. Por tanto, no cabe tener esperanza alguna en que la estrategia sindical pase de perseguir cubrirse ante cualquier tasa de inflación experimentada, a aceptar las reglas del juego de una política antiinflacionista que tenga como objetivo central la neutralidad, es decir, el mantenimiento de los salarios reales y la no destrucción del empleo.

Los dos aspectos más perjudiciales de la estructura salarial española, relacionados entre sí, son *la escasa importancia de los componentes variables* del salario percibido y *la débil relación entre las variaciones salariales y las condiciones de las empresas*. Respecto a lo primero, bastará señalar que poco más del 5 por 100 de las retribuciones de los trabajadores dependen del cumplimiento de objetivos de productividad, y que únicamente el 15 por 100 de las grandes empresas españolas incorporan en sus convenios cláusulas de productividad. Además, el ritmo de crecimiento de los componentes fijos (normalmente indicados a posteriori con el IPC) es mayor que el de los variables. Aquí, la única recomendación posible es tratar de que la parte fija indicada de las retribuciones tenga progresivamente menor peso a cambio de que los ingresos ligados a la productividad y a los beneficios de las empresas sean mayores. Pero no conviene olvidar que esto sólo puede lograrse si —además de una cierta confianza sindical en la firmeza de la política antiinflacionista— se da una mayor participación a los trabajadores en los aspectos organizativos y de información económica de la empresa.

La organización interna del trabajo

En este epígrafe los temas básicos son los de movilidad funcional y geográfica, y la distribución del tiempo de trabajo.

Respecto a la primera, es algo unánimemente reconocido que las Ordenanzas Laborales y las Reglamentaciones de Trabajo dificultan, cuando no impiden, la movilidad funcional. Todos los aspectos relativos a categorías y funciones de los trabajadores en la empresa deberían dejarse a la libertad de las partes, eliminando cualquier regulación sectorial.

Y lo mismo cabe decir respecto a la distribución del tiempo de trabajo a lo largo del año tanto en los contratos indefinidos como en los a tiempo parcial, cuyo módulo de comparación debería ser el año. Esto no sólo sería beneficioso desde el punto de vista de la movilidad funcional, sino también desde la perspectiva de la formación de los trabajadores dentro de la empresa, ya que dicha mayor flexibilidad favorecería la asunción de parte de dicha formación por la propia empresa, mejorando el capital humano que es, a largo plazo, el factor decisivo de competitividad de cualquier economía desarrollada. Esta mayor libertad en la distribución del tiempo de trabajo, unida a la menor intervención en las reducciones de jornada y suspensiones temporales causales, dotaría de una flexibilidad funcional que cabe considerar suficiente a las empresas.

Aquí, de nuevo, volvemos a encontrarnos con la relación existente entre mayor flexibilidad interna en la organización del trabajo y el ejercicio de poder dentro de la empresa: la mayor flexibilidad interna ha de redundar en beneficio de ambas partes, y esto implica en alguna medida introducir instrumentos cooperativos en el ámbito de la empresa.

El tema de la movilidad geográfica es de más difícil solución, porque depende en buena medida de los altos costes de cambio de residencia derivados de los precios de la vivienda en España. Un tema que se sale del ámbito de mis comentarios.

Intervención en el mercado

La mayor parte de las propuestas de modificación que he discutido hasta aquí van en la línea de disminuir la acción tutelar de las autoridades en el mercado de trabajo y de ampliar la esfera en que la autonomía de las partes es soberana. Ello implica que dos de las funciones interventoras típicas de la Administración deben redefinirse sustancialmente.

La primera es la relativa a la *Inspección de trabajo*. En el marco defendido de esta intervención, la inspección sólo tiene sentido en las áreas de salud y seguridad e higiene en el trabajo, pero en absoluto como primera instancia de conflictos laborales, que deben resolverse por la vía del acuerdo o de la Magistratura, pero no por vía administrativa, que es, además, siempre recurrible.

La segunda es la que se refiere al INEM, cuya función debería ser ofrecer servicios de empleo y formación a ambas partes del mercado, para lo que se requeriría una reforma muy profunda de su organización y del tipo de trabajo que realiza. Y así tendría, además, un contraste claro de su utilidad o prescindibilidad: el grado de utilización de sus servicios por empresas y trabajadores.

DOS REFLEXIONES FINALES

Sostener que el mercado de trabajo español adolece de una excesiva rigidez en los procesos de entrada y salida, y que el grado de intervención administrativa en lo relativo a la organización interna del trabajo en las empresas es excesivo, no es nada

nuevo. Y ello implica que hay que dar más espacio al mercado, es decir, a la autonomía de las partes, y limitar la intervención de los poderes públicos en el mismo.

La idea dominante tras las posibles reformas comentadas en mi intervención es tratar de que el mercado de trabajo permita una mayor flexibilidad en la adaptación de las empresas a condiciones cambiantes, lo que es identificable con la línea genérica de ampliar el papel del mercado y reducir el de la intervención tutelar de los poderes públicos. Sin embargo, sería incorrecto concluir simplistamente, como se hace con frecuencia, que la reforma será tanto mejor cuanto más se acerque a conseguir el modelo de mercado competitivo. Y esto es así, al margen de motivaciones sociales o de equidad, por dos motivos de distinta naturaleza.

El primero, el hecho de que *entre desintervención más liberalización y regulación en mercados imperfectos existe una clara relación de complementariedad*. Todos los mercados o actividades que, por su propia naturaleza, presentan elementos significativos de competencia imperfecta, cuando se flexibilizan o privatizan han de regularse en mayor medida —y con mayor eficiencia— que antes. La desintervención no elimina los comportamientos estratégicos de los agentes en los mercados, por lo que si éstos desean evitarse es preciso recurrir a técnicas regulatorias (no de intervención) con frecuencia más complejas y mejor diseñadas que las tradicionales.

En segundo lugar, porque el cambio técnico acelerado, las nuevas formas de competencia internacional, la globalización de los negocios y la mayor inestabilidad de los mercados, entre otros factores, han conducido a que *las empresas hayan respondido en parte internizando el mercado de trabajo*, es decir, sustituyendo el recurso sistemático al mercado por métodos de organización flexibles que llevan aparejadas mayores competencias y responsabilidades internas de los trabajadores. Quienes citan con frecuencia a Coase y su enfoque sobre la naturaleza de la empresa, no deberían verse sorprendidos por este hecho, ya que desde esa perspectiva la empresa aparece como una forma de organización alternativa al mercado basada en la jerarquía en vez de en la competencia.

Expresado en otros términos, el *tipo* de mercado de trabajo que requieren las empresas es, desde el punto de vista de la eficiencia, distinto según, entre otros factores, el tipo de actividad a que se dediquen. Una empresa que utilice mano de obra no especializada y trabaje en mercados muy estandarizados en que los activos específicos y los intangibles sean poco relevantes, no requerirá una mano de obra formada y vinculada a la empresa, sino barata, siendo neutral respecto a la tasa de rotación de la misma. Su paradigma será el mercado de trabajo competitivo. Pero una empresa con las características contrarias depende crucialmente del grado de cualificación de la mano de obra y del de cooperación interna de los trabajadores, lo que le hace conveniente sustituir en buena medida el mercado de trabajo externo por formas de organización interna más flexibles y cooperativas, porque una alta tasa de rotación implica un aumento significativo de los costes. Su interés estará, por

tanto, centrado en los procesos de formación de capital humano y en la adhesión del trabajador a la empresa, lo que implica rigideces internas pactadas en beneficio de ambas partes (y de posibles agentes adicionales externos) que incluyen una redistribución del poder interno de la empresa, y prácticas que van desde contratos a largo plazo hasta la participación de beneficios, desde el reparto interno del tiempo de trabajo hasta la mayor coordinación horizontal.

En suma, en el mundo actual se perciben factores de importancia que tienden a sustituir parcialmente el mercado por otras formas de organización interna basadas en la cooperación; es decir, por formas no competitivas. Y se precisan técnicas regulatorias más eficientes que sustituyan la intervención directa y reduzcan el grado de autonomía y voluntarismo arbitrario que, con frecuencia, caracterizan la acción regulatoria pública. Si no se tienen en cuenta estos dos factores, difícilmente pueden hacerse propuestas sensatas sobre la reforma del mercado de trabajo.