



EL MERCADO DE TRABAJO EN LOS AÑOS 90

Alvaro ESPINA

Cualquiera que sea el punto de vista que se adopte para contemplar las perspectivas del mercado de trabajo durante la próxima década, se llega a la conclusión de que el problema general con que nos encontramos es el del paro de larga duración. Ello es así porque diversas tendencias latentes en el mercado de trabajo harán difícil la desaparición de los desequilibrios actuales, en los que casi dos tercios de los desempleados han estado en esa situación durante más de un año, y casi la mitad más de dos años.

En la imagen más popular, la explicación del paro de larga duración se asocia con la destrucción de empleos que se ha venido experimentando durante 10 años hasta 1985, y con el cambio tecnológico que exige cada vez cualifi-

caciones más elevadas y dificulta la relocalización de los trabajadores que han perdido su empleo anterior.

Pero esta imagen no refleja por completo lo que ocurre en el mercado de trabajo.

Son los jóvenes sin empleo anterior los que se encuentran más afectados por situaciones de paro de larga duración.

ya que son los jóvenes sin empleo anterior los que se encuentran en mayor grado afectados por situaciones de paro de larga duración: el 60% de los parados sin empleo anterior llevan más de dos años buscando empleo. Frente a ello, el 40% de los parados que ya han tenido un empleo llevan ese tiempo desempleados.

Ello indica que los factores que han venido incidiendo sobre la situación del paro de larga duración son de naturaleza radicalmente contrapuesta: por una parte se trata de factores demográficos, y por otra de factores relacionados con la profunda reestructuración económica experimentada por la economía española desde 1975. Uno y otro factores se deben a causas muy distintas y se proyectarán hacia el futuro de formas muy diferentes. Por eso conviene analizarlos por separado.

1. Situación actual y perspectivas de futuro

Evolución demográfica y de la población activa

El número de personas que buscan empleo en cada momento se encuentra determinado por dos factores de evolución muy lenta y con tendencias sólo modificables en plazos de tiempo muy largo: se trata de la demografía y de la tasa de actividad.

En el pasado, la demografía española se ha visto afectada por un movimiento fuertemente ascendente de los nacimientos entre 1957 y 1964. En ese año se alcanzó un máximo de natalidad, que se mantuvo con una tendencia ligeramente descendente hasta 1977. A partir de entonces el descenso de la natalidad ha sido muy abrupto, por lo que las cifras demográficas totales se presentan como una gran meseta con una fase ascendente para las generaciones que tienen entre 30 y 23 años, un repecho ligeramente descendente para las generaciones con edades entre 23 y 10 años, y una fase violentamente descendente para las generaciones con edades por debajo de 10 años. Para comprender la intensidad del ascenso demográfico anterior a 1964 baste señalar que, mientras que la generación con 30 años cuenta en la actualidad con 500.000 efectivos, la generación con 23 años cuenta con 700.000 efectivos.

Por su parte, las tasas de actividad han evolucionado de forma muy dispar según sexos y edades. La población masculina ha visto reducida su tasa de actividad en todos los grupos de edad excepto los comprendidos entre los 35 y 25 años. Frente a ello, la población femenina ha registrado una evolución fuertemente creciente en las edades centrales entre los 20 y 44 años y en especial en el tramo de 25 a 35 años. Las mujeres jóvenes, al aumentar su escolarización, han visto descender su tasa de actividad por debajo de los 20 años de edad.

La evolución de la tasa de actividad se ha visto afectada naturalmente por factores relacionados con el fuerte crecimiento del paro, y en particular por el desempleo juvenil y el de la población activa femenina. Para las edades comprendidas en el ciclo de crecimiento demográfico iniciado en 1957 la situación actual en relación al mercado de trabajo es, *grosso modo*, la siguiente:

En el grupo de población entre 25 y 30

años la situación de inactividad y dedicación a «sus labores» del colectivo femenino es muy importante y alcanza al 38% de las mujeres. En los otros grupos de edad esa situación va disminuyendo, puesto que las mujeres más jóvenes son cada vez más propensas a la actividad económica. Entre los varones de aquel grupo de edad el empleo es la situación preponderante, encontrándose por encima del 71%. De entre los parados, son mayoría los que ya han tenido un empleo respecto a los que no lo han tenido todavía.

En el grupo de 20 a 25 años las mujeres estudiantes son casi el 25% del total, frente a un 18% de los varones, lo que refleja la mayor dificultad de encontrar empleo para las mujeres, puesto que sólo un 29% de entre ellas tiene empleo, en comparación al 41% de los varones. En este grupo de edad se da la mayor intensidad de paro juvenil, en particular de paro sin empleo anterior. En esta situación se encuentra el 18% de las mujeres y el 16% de los varones de esta edad.

Entre los menores de 20 años la escolarización es la situación preponderante, ya que afecta al 55% de las mujeres y al 50% de los varones, habiéndose incrementado de forma notable la escolarización a lo largo de los últimos años como respuesta de la población frente a las dificultades del empleo. En estas edades por debajo de 20 años, los desempleados que no han tenido un empleo anterior constituyen para ambos sexos una proporción similar respecto al total de la población: el 15%.

Tal situación, registrada a lo largo de 1987, constituye el punto de partida para plantear el escenario de la década de los 90, durante la cual, en lo concerniente a las tasas de actividad, es previsible que se den los siguientes rasgos:

1. La progresiva escolarización debe repercutir en una prolongación de las ten-

La evolución de la tasa de actividad se ha visto afectada por factores relacionados con el fuerte crecimiento del paro.

dencias decrecientes de la tasa de actividad de los jóvenes menores de 20 años, sean varones o mujeres.

2. Análogamente, y debido a la tendencia al adelanto de la edad de jubilación, puede preverse la disminución de las tasas de actividad en las edades avanzadas, favorecida además por la progresiva pérdida del peso del sector agrario y del trabajo no asalariado, que ocupan una parte significativa de la población activa de más edad.

3. Para los varones en edades centrales no es previsible que se sigan produciendo disminuciones en las tasas de actividad, puesto que los valores actuales se sitúan ya en torno a los de los países comunitarios, y en éstos tampoco se marcan tendencias claramente decrecientes, por lo que una hipótesis razonable para estos grupos puede ser la de estabilidad.

4. Para las tasas de actividad de las mujeres en el amplio grupo de edades centrales es previsible una prolongación a medio plazo de las tendencias crecientes, aunque haya oscilaciones coyunturales.

Si combinamos estas previsiones con un conjunto de hipótesis demográficas que supongan fecundidad y mortalidad constantes al nivel observado en el último quinquenio, lo que resulta bastante razonable, así como un saldo exterior neutral,

***Hasta el segundo
quinquenio de los noventa
no comenzará a disminuir
la presión sobre el
mercado de trabajo.***

los resultados de las previsiones de evolución de la población activa indican que hasta el año 2000 el crecimiento del número de activos se sitúa en torno a los dos millones, un 75% de los cuales serán mujeres.

Este crecimiento en términos relativos supondrá tasas de variación anual muy fuertes en el próximo quinquenio (1,4%), algo más suaves en el primer quinquenio de los 90 (1,1%), para situarse durante el último quinquenio de este siglo en torno al 0,8% de crecimiento anual. Esto es, en un nivel inferior al registrado durante 1981-1986, en el que el crecimiento ha sido del 0,9% anual.

Hasta el segundo quinquenio de los noventa no comenzará, por tanto, a disminuir la presión sobre el mercado de trabajo. Más bien al contrario, durante los años finales de los ochenta la presión está aumentando por el efecto combinado de la demografía y la incorporación masiva de la mujer al trabajo.

Al terminar el primer cuarto del próximo decenio comenzará a percibirse el descenso de la presión demográfica, pero su impacto será muy gradual y será paralelo al mantenimiento de una fuerte presión alcista de la tasa de actividad femenina.

El segundo gran factor que ha venido incidiendo sobre los desequilibrios globales del mercado de trabajo es el del número y la clase de empleos disponibles, que se han visto afectados violentamente hasta 1985 por un proceso de destrucción masiva debido a la combinación de la fuerte desaceleración del crecimiento económico general, con el mantenimiento de un fuerte ritmo de crecimiento de la productividad y particularmente en los sectores primario e industrial. La vulnerabilidad de la economía española en los comienzos de la crisis ha provocado este primer gran movimiento de saneamiento económico, que ha afectado precisamente con mayor intensidad a las empresas y las ramas de producción que habían acumulado mayor retraso tecnológico. Paradójicamente, pues, este primer gran movimiento de reestructuración con tan voluminoso impacto sobre la reducción del empleo se debe no tanto a la introducción de nuevas tecnologías sino al retraso en la incorporación de todo un conjunto de técnicas y formas organizativas que estaban vigentes en las economías más abiertas a la competencia internacional.

Puede decirse que el proceso no ha hecho más que comenzar, ya que al mismo tiempo que la economía española iniciaba su apertura y aproximación a espacios más amplios, el modelo de crecimiento que había prevalecido en ellos hasta mediada la década de los setenta comenzaba a descomponerse. Este modelo ha sido denominado «modelo fordista», y sus características principales son las siguientes:

- Se basa en el uso masivo de fuerza de trabajo semicualificado.
- El mercado de trabajo está segmentado por la existencia de mercados internos en las empresas.
- Las relaciones industriales homogeí-

nizan progresivamente las condiciones de empleo a partir de la situación de las empresas más productivas.

— Las empresas son forzadas a acelerar el crecimiento de la productividad para soportar el crecimiento de los costes.

— La economía fordista necesita la regulación de la demanda agregada a través de políticas keynesianas.

Precisamente la descomposición del sistema se originó en la internacionalización económica, con la consiguiente desaparición de la eficacia de los sistemas nacionales de regulación de la demanda. En ausencia de ella, la incertidumbre económica crece, el mantenimiento de las grandes estructuras productivas se hace más problemático y las necesidades de adaptación rápida más imperiosas.

Las nuevas tecnologías de tratamiento de la información permiten dar respuesta a ese reto por dos vías: la automatización acelerada de las grandes unidades productivas y la descentralización de una buena parte de la producción. En uno y otro caso se busca la mayor versatilidad productiva y en buena medida se responde directamente a la estructura de poder consolidada en el sistema fordista de relaciones industriales.

El impacto sobre el empleo de uno y otro movimiento es muy desigual: la automatización produce inevitablemente desplazamientos de empleo, salvo que la empresa amplíe masivamente sus mercados, lo que sólo es accesible a los grandes emporios con tecnología y organización punteras. Aún en ese caso la reestructuración interna de la empresa requiere cambios de cualificación profesional muy violentos, no siempre accesibles para todo el colectivo de trabajadores. El impacto sobre el empleo de la tendencia a la descentralización es, sin embargo, mucho más incierto y depen-

El número y la clase de empleos disponibles ha venido incidiendo sobre los desequilibrios globales del mercado de trabajo.

de sobre todo de que prevalezcan actitudes sociales defensivas o agresivas. Una descentralización defensiva a lo más que conduce es al mantenimiento del volumen de empleo, sometido eso sí a profundos cambios en la forma de trabajo, en los requerimientos profesionales y en el cuadro general de relaciones industriales.

Una estrategia agresiva, sin embargo, puede tener resultados positivos sobre el empleo, como el ejemplo italiano pone de manifiesto, si bien también en ese país el camino de la descentralización se inició por razones defensivas a comienzos de los setenta. Con independencia, pues, de los motivos de la génesis del proceso de descentralización los resultados positivos se consiguen cuando las nuevas formas de organización descentralizada consiguen hacer aflorar un potencial autónomo de crecimiento, aprovechando las sinergias y la creatividad hasta entonces ociosa. La energía que mueve el proceso es lo que se ha llamado la economía de la relación, puesto que son los contactos y la interacción de pequeñas unidades que conviven en un mismo entorno los factores que explican el éxito.

Naturalmente que estas relaciones no sólo se producen en el interior del sector descentralizado, sino también entre éste y el sector concentrado, sometido a un fuerte proceso de automatización.

Se requiere un sistema de relaciones industriales capaz de controlar socialmente la nueva economía descentralizada y el proceso de cambio.

Las características principales de este proceso de cambio son las siguientes:

— Las iniciativas empresariales se desconcentran, proliferan y resultan complementarias.

— Las cualificaciones profesionales demandadas por el mercado son superiores, cambiantes y más complejas.

— La gestión empresarial se democratiza al ser distribuida en pequeñas unidades. La cualificación gerencial debe ser facilitada a personas no profesionales de la gestión.

— Los traumatismos del cambio sólo se minimizan paradójicamente cuando el cambio se incorpora como elemento permanente de funcionamiento. La adaptabilidad o flexibilidad preventiva se aplica tanto a la renovación de los mercados de productos como de factores y afecta permanentemente a la renovación de las empresas.

— Se requiere un sistema de relaciones industriales capaz de controlar socialmente la nueva economía descentralizada y el proceso de cambio. La uniformidad, regularidad y la especialización del sistema tradicional de relaciones industriales no se aviene con la necesidad de experimentación, de innovación y de versatilidad del

nuevo sistema económico, que afectará tanto al sector descentralizado como a las grandes organizaciones. Frente a las normas fijas y casi permanentes se requerirá el diálogo constante y la participación en la gestión de los acuerdos.

— El trabajador semicualificado desplazado por la crisis de empresas tradicionales encontrará grandes dificultades de readaptación.

En lo que se refiere a España, por el momento este proceso no ha quedado más que esbozado, lo que se concreta en una pérdida progresiva de peso estructural de los trabajadores agrarios y de los manuales no agrarios, con la única excepción de los trabajadores manuales del sector servicios. En este proceso de terciarización, que no ha hecho más que iniciarse, los profesionales y los técnicos, así como todo el personal asociado a las funciones de dirección, gestión, administración y comercialización han ido aumentando su peso progresivamente, sin que por el momento la estructura profesional y de ocupaciones española pueda equipararse a la de Japón, Norteamérica, ni a la de los países más industrializados de la CEE.

En parte la lentitud del proceso de cambio estructural en España se debe a factores asociados al menor grado de madurez económica, pero en parte también las políticas de concertación que se han venido practicando, desde el comienzo de la restauración democrática hasta 1986, han podido contribuir a frenar el proceso de desintegración del sistema fordista de producción, al aminorar el nivel de confrontación industrial en el seno de las empresas.

El proceso de cambio, sin embargo, es inevitable y pondrá en juego en el futuro la capacidad de adaptación de las empresas individuales a una situación de competitividad en el mercado interior europeo que no dejará de agudizarse.

Los procesos de automatización y de descentralización parecen inevitables en el medio y largo plazo, y lo que estará en discusión es la capacidad del sistema de relaciones industriales para controlar socialmente este proceso, y para establecer mecanismos de participación laboral en los resultados beneficiosos del mismo o para minimizar sus efectos nocivos. A su vez, la prueba de fuego del sistema vendrá dada por su capacidad para propiciar la aparición y consolidación en torno a la gran empresa de un tejido disperso de pequeñas unidades de iniciativa diseminada que coadyuven a la movilidad externa del personal y al aprovechamiento del potencial de crecimiento de la zona.

El reto que se presenta al sistema de relaciones industriales se verá notablemente dificultado por el predominio, en las grandes empresas, de un tipo de trabajador altamente cualificado en el control del proceso de la industria y por la dispersión de la economía descentralizada, en la que a su vez prevalecerán fundamentalmente los profesionales de oficios capaces de abastecer una demanda final con alto nivel de exigencia y versatilidad.

Naturalmente que este núcleo primario del mercado de trabajo del próximo decenio no constituye todo el mercado de trabajo, pero sí el núcleo impulsor y el elemento básico de configuración del nuevo sistema. Frente al sistema fordista, con predominio del trabajador semicualificado, el nuevo sistema de producción marcará el predominio del profesional cualificado. Los rasgos más problemáticos para el sistema de relaciones industriales surgen precisamente de este cambio de composición cualitativa de la fuerza de trabajo. Estos rasgos pueden resumirse en:

— Escasez de profesionales, que provoca una notable elevación en la capacidad de negociación de los mismos y en su movilidad interempresarial.

***Frente al sistema fordista,
el nuevo sistema de
producción marcará
el predominio del
profesional cualificado.***

— Escasa propensión a la actuación colectiva global y preferencia por la acción individual o en grupos con intereses profesionales comunes.

— La escasa presencia de estos profesionales en la negociación colectiva de corte clásico propicia la aparición de convenios-franja (corporativistas).

— El poder colectivo de negociación de los nuevos profesionales especializados ve multiplicada su fuerza por el uso de instrumentos de defensa configurados históricamente para la defensa de trabajadores con menor capacidad de presión individual.

— En los sectores estratégicos y en los servicios esenciales la multiplicación del poder de negociación resulta exponencial.

— La concentración del poder de negociación en núcleos reducidos de personal facilita la cesión ante sus reivindicaciones. La desigualdad consiguiente es un foco de tensión para nuevas reivindicaciones, que alimentan tensiones inflacionistas insostenibles.

Por consiguiente, el cambio estructural contiene el germen de una mayor desigualdad social que tiene que ser contrarrestada con una adecuada política de recursos humanos, ya que si no se mantuviesen bajo control las diferencias entre los dis-

La financiación por cuotas empresariales de la Seguridad Social tiene los mismos efectos sobre el mercado de trabajo que los salarios.

tintos grupos sociales, y en primer lugar entre los trabajadores, el sistema podría verse sometido a tensiones que amenazarían su supervivencia. La igualdad viene a ser, de este modo, no sólo un imperativo ético sino también de eficiencia.

Tales políticas de recursos humanos se analizan en los tres epígrafes que siguen, bajo los títulos de *Flexibilidad del mercado de trabajo*, *Formación profesional* y *Protección por desempleo*.

Pero la primera conclusión que cabe extraer del análisis de situación y de las perspectivas futuras es que las políticas compensatorias no afectan exclusivamente a los poderes públicos, dado el papel que en todos los procesos de desarrollo del mercado de trabajo desempeñan los interlocutores sociales, que protagonizan la negociación colectiva y la evolución del complejo sistema de relaciones industriales.

Las tendencias hacia una mayor desigualdad, inherentes al proceso de cambio, sólo pueden ser corregidas, por ejemplo, a través de una negociación colectiva capaz de dar respuesta al mismo tiempo a las legítimas aspiraciones de ascenso y mejora profesional de las personas y a la conveniencia de que el colectivo laboral participe en los resultados de la empresa, considerada como un todo.

Al mismo tiempo, una negociación colectiva decidida a controlar el cambio no puede limitarse a regular las relaciones laborales clásicas en el interior de la empresa, sino sobre todo a propiciar la planificación permanente de sus recursos humanos, lo que comporta contemplar procesos de tránsito de trabajadores desplazados hacia otras actividades, la formación continua y el reciclaje profesional, etc., etc.

Por otra parte, las políticas públicas no se agotan tampoco en los epígrafes dedicados al mercado de trabajo que se examinan a continuación, ya que el nivel de empleo disponible es el resultado del funcionamiento global de la economía. En una fase de cambio técnico rápido y de internacionalización económica acelerada los efectos favorables sobre el empleo no tienen por qué quedar embalsados, como ha sucedido en otras etapas históricas, en los países en los que el cambio técnico se origina. Es legítimo y deseable atraer esos resultados favorables difundiendo con celeridad las nuevas técnicas y modos de organización y facilitando la instalación en España de plantas y servicios que encuentren aquí condiciones favorables, tanto físicas de infraestructura o comunicaciones, como de recursos humanos convenientemente cualificados. En este sentido, la política española en relación a la constitución europea debe orientarse a establecer el principio básico según el cual es el capital el que debe desplazarse hacia donde existen recursos humanos ociosos, y no al contrario.

Por su parte, el crecimiento descentralizado exige poner en marcha políticas de apoyo y fomento de iniciativas espontáneas, que han de ser integradas, abiertas y multiformes, capaces de adaptarse a necesidades muy diversas en el espacio y muy variables en el tiempo. Se trata de políticas de complementariedad, ejecutadas por redes difusas de agentes de desarrollo, que sólo pueden establecerse mediante la máxima

colaboración de las autoridades locales y regionales y la participación activa de los propios operadores sociales y económicos, a través de centros o programas de iniciativa mixta.

2. La política activa del empleo y del mercado de trabajo

La flexibilidad del mercado de trabajo

Que el proceso de cambio requerirá mecanismos flexibles de adaptación de la economía está fuera de toda duda. Lo problemático es definir en qué consiste esta mayor flexibilidad, a qué instituciones o comportamientos debe afectar y cuáles son los procedimientos y los agentes responsables de llevarlo a cabo.

Los principales aspectos a los que hace referencia la flexibilidad del mercado de trabajo son tres: los salarios y los costes laborales, los mecanismos de ajuste del volumen de empleo de las empresas en los momentos de cambio, y las instituciones que regulan la organización del trabajo en las mismas.

Por lo que se refiere a los salarios existen propuestas que consideran que el mercado de trabajo es como cualquier otro mercado y que, consecuentemente, bastaría con reducir los salarios en una proporción adecuada para que el mercado se descongestionara y desapareciera el paro. Este tipo de propuestas no tienen en cuenta que una caída de los niveles de vida de los trabajadores tiene también efectos negativos sobre la demanda y que no es esa la lógica de las decisiones empresariales: si por una elevación anterior de los salarios la empresa invierte en equipamiento ahorrador de trabajo, no se puede presumir que si los salarios reales se reducen la empresa vaya a prescindir del equipo y a contratar nuevos trabajadores. Estos procesos son en parte irreversibles, y una disminución de

Hay que ir adaptando progresivamente las instituciones de seguridad en el empleo a las normas vigentes en los países de la CEE.

los salarios reales sólo conduciría a una redistribución regresiva de la renta con efectos nulos sobre el empleo.

De cara al futuro es recomendable una cierta moderación en el crecimiento de los salarios con el fin de mejorar las perspectivas del empleo por el lado de la oferta sin deteriorarlas por el de la demanda. Lo más deseable puede ser una política que combine incrementos suficientemente moderados para que se recuperen los beneficios empresariales, se estimule la inversión y aumente el empleo en un contexto de estabilidad de precios, y unos incrementos suficientemente elevados que mantengan la demanda y estimulen el cambio tecnológico y la modernización de la economía. Esta es la propuesta del Informe Dahren-dorf para la OCDE. La flexibilidad salarial consiste en un alineamiento de los salarios respecto a la inflación esperada, y en una recuperación y crecimiento del poder adquisitivo acompasado con el de la productividad para propiciar el crecimiento del empleo.

En la práctica, la solución óptima para aplicar esta política de flexibilidad salarial consiste en una revisión general de los salarios de carácter anual de acuerdo con la inflación prevista, y fórmulas de participación en los resultados a escala de empresa que articulen la mejora de los salarios reales de acuerdo con la mejora de la pro-

***En lo relativo a
organización del trabajo,
la legislación española
resulta excepcionalmente
rígida en comparación
con la vigente en países
de la CEE.***

ductividad alcanzada. Para llevarla a cabo lo aconsejable es la combinación de un marco general de negociación con un desarrollo ulterior a escala de empresa que fije la participación salarial en los resultados, dando prioridad a mecanismos que asocien esta participación a la inversión de la empresa: accionariado obrero, fondos de inversión, etc. En ausencia de negociación centralizada priman las circunstancias de la empresa, lo que tiene como resultado una negociación colectiva más flexible, pero también con menos posibilidades de tomar en consideración las necesidades globales de la economía y el empleo.

La financiación por cuotas empresariales del sistema de la Seguridad Social es otro coste laboral que tiene los mismos efectos sobre el mercado de trabajo que los propios salarios. Lo que sucede es que ese coste viene determinado por la necesidad de protección social y las posibilidades de articular mecanismos de financiación alternativos, que no penalicen la utilización de trabajo. Todo el mundo está de acuerdo en que con menores cotizaciones sociales las empresas contratarían más. No existe unanimidad, en cambio, al estimar los efectos nocivos sobre el empleo de la elevación de presión fiscal alternativa que sería necesaria para suplir la merma de recursos que implicaría una reducción sustancial de cuotas. Algunas estimaciones indican que este efecto nocivo podría incluso ser supe-

rior al efecto positivo de la reducción. Por ello, la reducción de cuotas sólo es aconsejable si existen posibilidades de financiación alternativa de efecto neutral sobre el empleo, o si se realizan con carácter selectivo como instrumento de fomento de empleo estable para colectivos discriminados en el mercado de trabajo, ya que en este caso la necesidad de financiación es menos intensa que cuando se aplican con carácter general y, además, sólo se aplican cuando la creación de empleo ya ha tenido lugar.

En otro orden de cosas, flexibilidad salarial significa también para algunos que la distribución de los salarios actúe como mecanismo de regulación del mercado de trabajo, atrayendo hacia las profesiones más escasas y necesarias a los más capaces, remunerando mejor a los que más rinden, y penalizando la situación de los colectivos menos eficientes y de las empresas o ramas en declive.

Tal reflexión, de llevarse a efecto, conduciría a políticas contraproducentes, ya que esta forma de regulación del mercado exige la ampliación de los abanicos salariales hasta niveles que provocan reacciones reivindicativas claramente inflacionistas. Si existe escasez de profesionales en una actividad, lo más lógico es invertir en formación y cualificación para eliminar el cuello de botella. De otra forma, además de provocarse tensiones inflacionistas, se frenaría el crecimiento.

En lo que se refiere a la incentivación o penalización de los colectivos según su nivel de eficiencia, el esquema general de flexibilidad salarial, ordenando la mejora del poder adquisitivo de acuerdo con los resultados de la empresa, planta o unidad de producción, es suficientemente incentivador para propiciar un interés real del colectivo laboral en la marcha de la empresa. Cosa distinta es plantear situaciones excepcionales de crisis temporales de em-

***La economía española
necesita desarrollar un
modelo tecnológico propio,
lo que exige elevados
niveles de formación y de
recursos.***

política de contratación tan pronto como la recuperación económica lo ha hecho posible.

Sin embargo, las perspectivas de un cambio estructural a largo plazo impiden concebir esta etapa de cambio y reestructuración como un simple episodio, por lo que el mantenimiento de instituciones de seguridad en el empleo de distinta intensidad para los diferentes colectivos de trabajadores según el período de su entrada en el mundo laboral conduciría, de prolongarse esta situación, a una segmentación no justificable desde el punto de vista de la eficiencia ni de la equidad. Lo aconsejable en esta hipótesis, que es la más verosímil, es ir adaptando progresivamente las instituciones de seguridad en el empleo a las normas vigentes en los distintos países de la CEE y hacer lo propio con las normas de mayor flexibilidad contractual, acompañando este proceso con una adaptación paralela en los mecanismos de protección por desempleo. De esta manera sería posible que la mayor parte del empleo fuera entrando en las modalidades regulares de contratación, sin producir un descenso en la propensión a contratar de las empresas, y en la misma medida tendrían que irse restringiendo las facultades para la utilización de modalidades atípicas. Naturalmente que al mismo tiempo el sistema de protección por desempleo debería modularse también para ampliar la cobertura en

aquellos casos personales en que se encuentren mayores dificultades para la reinserción laboral.

La tercera vertiente de la flexibilidad se refiere a la organización misma del trabajo y a la ordenación del tiempo de trabajo en las empresas. Esta demanda de mayor flexibilidad puede encontrarse en cierta medida influenciada por el considerable número de limitaciones a la discrecionalidad empresarial a la hora de asignar las tareas que corresponden a cada trabajador. Tales limitaciones existen sobre todo en el mundo anglosajón, aunque son más restringidas en el continente europeo, en el que ni la legislación ni la propia negociación colectiva ha solido hacer uso frecuente de este tipo de regulación.

En la organización del tiempo de trabajo, en cambio, son los países del continente los que han utilizado la legislación legal y contractual para producir una ordenación del tiempo en cierta medida uniforme y rígida, que dificulta actualmente la reordenación para hacer un uso más intensivo del capital y para cubrir en el área de servicios una demanda más diversificada en el tiempo. Los efectos negativos de una mayor flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo sobre las condiciones de trabajo pueden verse más que compensados si se combinan con una reducción de la propia jornada o con una mayor optatividad del trabajador a la hora de elegir su jornada.

El caso español es en cierta medida excepcional en el continente, por cuanto la herencia del sistema franquista de relaciones laborales consiste en la supervivencia de 150 Odenanzas o Reglamentaciones cuya sustitución por la negociación colectiva está autorizada y aconsejada por la legislación posconstitucional, tanto con carácter general como en el aspecto concreto de las categorías profesionales en ellas contenidas. Tal *desiderátum* del legislador, sin embargo, todavía apenas si ha

tenido virtualidad, por lo que para impulsar la negociación de todo este conjunto de normas y evitar al tiempo vacíos normativos convendría establecer un plazo máximo de aplicación de las Ordenanzas y Reglamentaciones. Tal plazo máximo no debería prolongarse más allá del final del periodo transitorio para la integración en la CEE. Esta derogación a plazo fijo debería afectar tanto a las categorías como a los preceptos que limitan la movilidad entre ellas, para pasar a fórmulas más amplias de grupos profesionales, que es el efectivamente previsto por el Estatuto de los Trabajadores.

En lo que se refiere a la movilidad geográfica, la legislación española resulta también atípica en la CEE y concordante con las firmes instituciones de protección de la seguridad individual en el puesto de trabajo, ya que se establece la exigencia de autorización administrativa previa al traslado y el control *a posteriori* de los desplazamientos temporales. En este área debe producirse naturalmente un repliegue progresivo de la intervención administrativa, manteniéndola el tiempo imprescindible para que la negociación colectiva pacte mecanismos de sustitución de estos procedimientos. Estos plazos deberían coincidir con los de vigencia de las Ordenanzas.

En materia de ordenación del tiempo de trabajo la normativa legal española se reserva la fijación de la jornada máxima, las vacaciones mínimas y el descanso mínimo entre jornadas, así como la duración máxima de la jornada ordinaria diaria. Estas instituciones de derecho necesario no tendrían por qué reconsiderarse, dado el poco uso que se ha hecho en la negociación colectiva del amplio margen de disposición sobre otras cuestiones perfectamente negociables, aunque la línea más progresiva en Europa está posibilitando ya la derogación por convenio de ciertos aspectos de derecho necesario de la

***En el futuro se necesitará
no sólo un gran número
de trabajadores
cualificados, sino también
un nivel de cualificación
distinto y más elevado.***

regulación de la jornada de trabajo, siempre que existan contrapartidas de reducción global de la jornada y/o creación de empleo.

Finalmente, en lo relativo a organización del trabajo hay que señalar que la legislación española resulta también excepcionalmente rígida en comparación con la vigente en otros países de la CEE en todo lo relativo a las empresas de trabajo temporal, e incluso en la movilidad del personal entre empresas con personalidad jurídica diferente aunque integradas en el mismo grupo. Tal prohibición no es obstáculo para que fórmulas híbridas de empresas de trabajo temporal vayan apareciendo, o que se utilicen de forma subrepticia mecanismos de subcontratación que vienen a suplir la prohibición legal en un área en que la descentralización del trabajo abre paso a nuevas formas de relación entre empresas. Está también por resolverse la problemática jurídica de la homogeneización de condiciones de trabajo en el caso de fusiones entre empresas. La regulación jurídica clara de todas estas nuevas formas de relación interempresarial es una solución más adecuada que la ignorancia legal y la simple interpretación jurisprudencial, para establecer con nitidez las responsabilidades respectivas de las empresas y los derechos y deberes de cada una de las partes en las distintas situaciones, cada vez más frecuentes.

El sistema de financiación de las prestaciones por desempleo presenta desajustes en el nivel contributivo.

Se decía al principio que la necesidad de flexibilidad del mercado de trabajo se planteaba tanto en los contenidos como en las instituciones, como para los procedimientos y los agentes que deben intervenir en el proceso. En lo que se refiere a los procedimientos, es evidente que el sistema español de regulación de las relaciones laborales todavía otorga un desmesurado peso a las instituciones de derecho necesario reguladas por Ley y reserva escaso papel a la negociación colectiva, siendo así que ésta última resulta mucho más adaptable a las circunstancias del entorno por estar sometida a renegociación periódica y por no requerir, como en el caso de la Ley, ser uniforme para todas las situaciones. Ello implica que un avance en la flexibilidad del mercado de trabajo español exigirá reexaminar una parte de las instituciones de derecho necesario y hacerlas sólo de aplicación «en ausencia de convenio colectivo».

Por otra parte, la mayor o menor flexibilidad de las instituciones legales es siempre relativa y hay que ponerla en relación con el conjunto de instituciones que regulan el mercado de trabajo en el resto de los países de la Comunidad, ya que el avance hacia el mercado interior común en 1992 hace que sea en este espacio en el que las empresas van a competir en el mercado de productos, y los capitales pueden desplazarse libremente para instalarse allí donde

encuentren condiciones más favorables. Es evidente que una competencia a la baja en las instituciones de regulación del mercado de trabajo sería claramente indeseable, mientras que resulta legítimo para los países de la Comunidad con menor dotación de capital y mayores problemas de empleo tratar de atraer al capital por otros métodos.

Es por lo tanto altamente deseable que la homogeneización de las normas básicas de regulación del mercado de trabajo (sistemas contractuales, papel de la negociación colectiva, normas mínimas de funcionamiento, etc.) sean comunes al conjunto de los países de la CEE, ya que resulta sorprendente hablar de un Mercado Común sin contar siquiera con este acervo mínimo en materia de mercado de trabajo. Naturalmente que en defecto de este avance del acervo comunitario es imprescindible para un país como el nuestro, que ha de competir en la captación de capital, el homologar al máximo sus instituciones laborales, que actúan hoy como una de las principales barreras al desplazamiento del capital.

Enseñanza y Formación Profesional

La implantación del cambio tecnológico es un proceso político complejo, cuyo resultado dependerá finalmente del poder que dentro de la empresa tengan los distintos grupos de interés afectados: una misma tecnología puede aplicarse de manera que todos los conocimientos de planificación y diseño se concentren en unos pocos trabajadores muy cualificados, pero puede utilizarse también de una manera más igualitaria, asignando a los diferentes puestos de trabajo parte de las tareas de programación y diseño del proceso productivo y parte de las tareas de ejecución.

Para que tal alternativa sea viable se requiere una importante expansión de la enseñanza y la formación para el empleo.

que distribuya entre los trabajadores la capacitación y los conocimientos necesarios para participar de forma activa en el proceso. El personal altamente cualificado tenderá a imponer el modelo menos igualitario; los trabajadores procurarán la máxima igualdad.

Es posible que para la empresa considerada individualmente sea indiferente un modelo organizativo u otro, e incluso es posible que el modelo más eficiente —bajo consideraciones de corto plazo y de la empresa individual— y por tanto el preferido, sea el que se encuentra más cerca de los sistemas menos igualitarios.

Desde el punto de vista social es preferible el sistema igualitario por razones de equidad. Pero hay también argumentos que indican que el sistema igualitario puede ser también socialmente más eficiente, porque el mejor clima de relaciones laborales da lugar a un nivel menor de conflictividad, y de ahí a una mayor productividad. Los modelos basados en una estructura de oficios y de conocimientos ampliamente compartidos son más capaces de adaptarse a las condiciones actuales de la competencia. Es importante, por lo tanto, hacer esta apuesta que, a largo plazo y desde el punto de vista global, es más eficiente.

Estas razones de carácter social, político y económico vienen a reforzar la necesidad de contar en el futuro con una mano de obra más formada, cuyos conocimientos además deben mantenerse permanentemente actualizados. Tanto en la economía descentralizada, en la que el dominio del oficio individual resulta inexcusable, como en las grandes organizaciones, que habrán de incrementar su capacidad de coordinar el trabajo de todos sus componentes, lo que requerirá la transmisión de flujos crecientes de información interna, la elevación del contenido formativo y de la cualificación del personal resulta inevitable.

***De no introducirse
medidas correctoras de la
selectividad del mercado,
el parado de larga
duración cada vez lo será
por más tiempo.***

A todos estos cambios, en la economía española se añaden las exigencias derivadas del paso de un modelo de desarrollo fuertemente protegido a otro de economía abierta. En esta situación la economía española necesita desarrollar un modelo tecnológico propio, basado más en la asimilación y transformación de las tecnologías existentes que en la producción de tecnologías propias, lo que exige elevados niveles de formación y para ello un elevado volumen de recursos. Requiere también una formación no academicista ni elitista, sino que ofrezca una buena base de conocimientos técnicos y que los ofrezca a la gran mayoría de los que pasan por el sistema de educación y formación profesional. En el futuro se necesitará no sólo un gran número de trabajadores cualificados, sino también un nivel de cualificación distinto y más elevado, con trabajadores «multi-cualificados».

Todos estos requerimientos operarán por igual sobre el conjunto del sistema educativo y afectan, tanto a la tasa de escolarización de la población adolescente, como a la orientación que deberá seguir el sistema reglado de Formación Profesional y al status social de este tipo de enseñanza, así como a los distintos niveles de las enseñanzas universitarias y muy particularmente a las titulaciones de ciclo corto. Pero de forma especialmente apremiante afecta al sistema de formación para el empleo de

El sistema de prestaciones por desempleo debe evitar la desincentivación del trabajador en la búsqueda del empleo.

ciclo corto y contenido eminentemente práctico, ya se utilice para la inserción laboral ya para el reciclaje de conocimientos profesionales.

En el pasado, este tipo de enseñanza, denominada «ocupacional», apenas mereció atención y se limitó a la denominada Formación Acelerada, que tenía por finalidad fundamental lo que se llamaba la despeonización de los trabajadores migrantes. Durante los últimos años el sistema de Formación Ocupacional se ha desarrollado considerablemente, especialmente a partir de la aprobación del Plan de Formación e Inserción Profesional en 1985. La cofinanciación del Fondo Social Europeo desde el ingreso de España en la CEE ha contribuido a dar al sistema un impulso sustancial, pasando en términos cuantitativos de una capacidad total para 70.000 personas a otra de casi medio millón de personas. Los colectivos principalmente afectados han sido los jóvenes desempleados, una parte de los cuales, afectados por el fracaso escolar, necesitan formación básica compensatoria; los desempleados de larga duración; las mujeres que buscan primer empleo; y los trabajadores en empresas sometidos a procesos de cambio, reestructuración o crisis, así como los del mundo rural para el cambio de actividad.

La dimensión de este sistema público de

Formación Ocupacional es, sin embargo, exigua en comparación con los requerimientos que se plantean de cara al futuro, y particularmente con las necesidades de formación continua a trabajadores ya empleados para renovar sus cualificaciones y facilitar la adaptación de las empresas a las nuevas circunstancias. Hay que tener en cuenta que los sistemas de aprendizaje que generalmente han utilizado las empresas españolas han sido informales, por simple acumulación de experiencia y antigüedad. La modernización de estos sistemas requerirá con toda seguridad apelar a los sistemas externos de apoyo, y en particular en los casos de pequeñas empresas.

Finalmente, está todavía por resolver la interacción entre el sistema de Formación Ocupacional y los sistemas reglados de Formación, de modo que el primero pueda desempeñar un papel eficaz en el reciclaje y actualización profesional de personas que completaron en el pasado la educación reglada.

En cuanto al futuro, la Formación Ocupacional deberá orientarse hacia el cumplimiento de cuatro objetivos prioritarios:

— *Dotarse de mayor flexibilidad interna*, de modo que: a) se reconozcan rápidamente las necesidades de nuevas cualificaciones; b) se incorporen con celeridad los avances técnicos a los contenidos y a la metodología del sistema; c) se actúe de forma descentralizada y con la posibilidad de coordinar los recursos y las iniciativas tanto públicas como privadas; y, finalmente, c) sea capaz de irse adaptando a las necesidades de la política de recursos humanos y de protección social.

— *Establecer una red de centros de detección y diseminación de Formación Ocupacional* en conexión con la iniciativa privada y particularmente con las pequeñas y medianas empresas. Se debe tratar de

extraer el mayor rendimiento de cada innovación formativa, que debe surgir de la propia red y no serle impuesta desde fuera. La red debe estar constituida fundamentalmente por centros mancomunados, resultado de la asociación y colaboración de las empresas de un mismo sector en cada zona.

— *Atención preferente del sistema público a colectivos con dificultades especiales en el mercado de trabajo.* Se trata de facilitar la inserción profesional de los jóvenes, sobre todo cuando han abandonado el sistema escolar sin conocimientos prácticos; de las mujeres adultas que se reincorporen a la actividad, o de las que acuden al mercado de trabajo por primera vez; y a los parados de larga duración que requieren para su recolocación un apoyo individualizado y un reciclaje profesional duradero y complejo.

— *Fomentar la introducción en la negociación colectiva de un tratamiento completo de la formación continua y de mecanismos que destinen la reducción del tiempo de trabajo a la formación y recualificación profesional.* Este fomento puede hacerse ya sea por vía de incentivos a las empresas, ya por la determinación de obligaciones legales, relacionados con las cuotas de Formación Profesional, como se hace en otros países de la Comunidad.

Protección social y desempleo

La perspectiva más adecuada para plantear la discusión sobre la reforma del sistema de protección por desempleo exige superar el estricto concepto de prestaciones por desempleo que, en su definición más escueta, abarca tan sólo al sistema por el cual se intenta compensar la disminución de rentas salariales dejadas de percibir mientras se permanece en la situación de paro. La nueva dimensión de esta política obliga a contemplar la protección por

Todos los poderes públicos deben intensificar la colaboración en la lucha contra el desempleo.

desempleo relacionada con todos los mecanismos de protección social, y de forma conjunta con las acciones de fomento del empleo de determinados colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo, como son los parados de larga duración, los jóvenes a la búsqueda de su primer empleo, las mujeres reincorporadas al mercado de trabajo, etc.

En la actualidad, el sistema español de protección puede definirse mediante los siguientes rasgos:

— Sigue la misma línea de los sistemas de protección existentes en el resto de los países comunitarios y también le son aplicables las insuficiencias de aquéllos.

— El sistema de prestaciones tiende a reproducir las discriminaciones del propio mercado de trabajo, con excepción de las prórrogas en la protección a los parados mayores de 55 años.

— El concepto de tasa de cobertura manejado es insuficiente para recoger el esfuerzo de protección por desempleo.

— Los demandantes de primer empleo no tienen, salvo casos excepcionales, acceso a las prestaciones sino a otras fórmulas mixtas de protección y acciones positivas: esta es la razón de la disparidad entre la distribución por edades del paro registrado y la de los beneficiarios de prestaciones.

El crecimiento descentralizado exige poner en marcha políticas de apoyo y fomento de iniciativas espontáneas.

— La contratación temporal puede estar permitiendo el acceso de los colectivos de menor edad a las prestaciones del nivel contributivo, al mismo tiempo que posibilita una mayor rotación de la mano de obra.

— Los colectivos de beneficiarios de prestaciones contributivas se polarizan en los dos extremos de la escala de duración de las prestaciones. La importancia del intervalo superior está permitiendo el acceso a la capitalización de las prestaciones y al autoempleo con condiciones ventajosas y con una frecuencia apreciable.

— Permanece constantemente un colectivo de beneficiarios exclusivos de asistencia sanitaria que coincide con el paro de larga duración que encuentra mayores obstáculos a la reinserción laboral.

— El sistema de financiación de las prestaciones por desempleo presenta desajustes en el nivel contributivo, al ser mayor la recaudación que los gastos, dado el destino finalista de las cotizaciones, mientras que existen problemas de financiación para el resto de las prestaciones.

— El sistema de prestaciones se complementa progresivamente con medidas de fomento del empleo orientadas a determinados colectivos y con medidas de formación profesional. Los resultados del sistema hay que analizarlos en conjunto.

¿Cómo debe responder el sistema de protección a los desafíos de una sociedad con altas tasas de paro, con importantes actuaciones de cara al reparto del empleo escaso, con altas tasas de rotación de la mano de obra, con innovaciones tecnológicas diarias, y con procesos permanentes de reconversión o más bien de renovación empresarial?

En este contexto ha sido necesario superar o corregir una visión meramente asistencial y sustitutiva de rentas que no atacaba las causas del desempleo y que, de alguna manera, se presentaba como un sistema independiente de las contingencias que se producen en el mercado de trabajo. El desempleo ha pasado a ser un problema cotidiano, con alta probabilidad de ocurrencia y con una cierta posibilidad de resultar persistente en ciertas personas o situaciones. El sistema de protección y de respuesta a esta situación debe tomar en consideración tales cambios.

En esta línea de superación de la visión meramente económico-asistencial del sistema de prestaciones por desempleo se alinean las recientes reformas introducidas en diferentes países europeos, al pretender una mayor interrelación entre la cobertura de la contingencia y la realización de actuaciones positivas de lucha contra el desempleo.

Si la visión más actualizada de una buena política de empleo va en la línea de complementar y potenciar los efectos sobre el empleo de las medidas de política económica, las acciones positivas, que son un elemento clave de esta política de empleo, pretenden corregir o paliar la posición diferencial negativa en la que el desempleado se encuentra a la hora de acceder al empleo.

De no introducirse medidas correctoras de la selectividad del mercado, que hace concentrar las mayores posibilidades de

acceso al empleo en los momentos iniciales del desempleo, el parado de larga duración cada vez lo será por más tiempo.

En su concepto económico-asistencial el sistema de protección por desempleo, si bien cumple la misión de salvaguardar las rentas de los desempleados aunque sea a niveles modestos, se ve cada vez más urgido a ampliar los períodos de prestaciones máximas. Salvo en el caso de prestaciones de carácter indefinido, cada vez más frecuentes en los países con mayor renta, el sistema siempre deja fuera de su protección a los colectivos que soportan la situación más dramática.

Por otra parte, la propia protección puede jugar un papel desincentivador del acceso al empleo y favorecer la consolidación de la situación de paro, cuando la cuantía de la protección es más cercana a las rentas salariales dejadas de percibir.

Las distorsiones producidas por el propio sistema de prestaciones son fácilmente detectables y conllevan un alto coste económico. La posibilidad de capitalizar las prestaciones está desempeñando un papel de corrección de estos efectos no deseados del sistema de protección.

Más graves son las segmentaciones producidas por el propio mercado de trabajo, que se reproducen en el sistema de prestaciones.

El círculo vicioso del desempleo, por el que cuanto más tiempo se está en esa situación más probabilidades se tiene de permanecer en ella, sólo puede romperse intensificando la actuación pública encaminada a la obtención del equilibrio de las oportunidades de acceso al empleo para todos los colectivos. Estas acciones son denominadas positivas, por oposición a las políticas meramente asistenciales.

Tal vez la variedad de fórmulas positivas

***La flexibilidad salarial
consiste en un
alineamiento de los
salarios respecto a
la inflación esperada.***

sea todavía insuficiente para atender la realidad existente, y la rigidez de los procesos burocráticos resulte inadecuada para atender con oportunidad y adaptabilidad las necesidades detectadas. Es necesario reforzar los programas destinados a fomentar la iniciativa y el autoempleo, como son los que apoyan la creación de empleo en cooperativas y sociedades anónimas laborales, el establecimiento de trabajadores autónomos, la implantación de talleres especiales de empleo para trabajadores con minusvalías, y el nacimiento de iniciativas locales de empleo.

Este redimensionamiento de las acciones de protección positiva contra el desempleo reclama un replanteamiento y una modificación estructural de los organismos de la Administración laboral encargados de velar por el funcionamiento del mercado y de hacer efectivas estas acciones positivas. Al mismo tiempo, la colaboración con los distintos poderes públicos, tanto autonómicos como locales, y la acción integrada de las diferentes instancias de la Administración resultan imprescindibles para conseguir la mayor eficacia de los recursos y las medidas puestas en práctica.

Por lo tanto, los rasgos definitivos del sistema futuro de prestaciones deberían ser:

— Creciente relación entre el sistema

de protección por desempleo y los sistemas de protección social públicos y, en su caso, privados. Es necesario dotar al sistema en su conjunto de una mayor flexibilidad.

— El sistema de prestaciones continuará articulándose sobre la existencia de un nivel contributivo y un nivel asistencial. Debe intensificarse la compatibilidad de ambos niveles de protección con las medidas de carácter positivo.

— El sistema de prestaciones por desempleo debe evitar la desincentivación del trabajador en la búsqueda del empleo.

— Los poderes públicos deben conjugar acciones positivas de formación profesional en las que las becas y ayudas jueguen un papel de protección adicional, y fórmulas subvencionadas de acceso al empleo, en algunos casos con carácter permanente o indefinido. Estos programas conllevan indudables dificultades presupuestarias.

— La actual estructura financiera del sistema de prestaciones ha de flexibilizarse ya que no va a fundamentar su actuación en la mera prestación económica. La Ley de Presupuestos de cada año puede

jugar un papel importante en esta distribución de las cargas financieras, en función de las necesidades del mercado de trabajo.

— La reforma y adaptación del subsidio agrario de los trabajadores eventuales afiliados al REASS debe acercar sus rasgos a los del sistema de protección general.

— Prioridad de las acciones orientadas a los parados de larga duración y a los jóvenes, coincidiendo con las orientaciones del Fondo Social Europeo.

— Reforma de los servicios públicos de empleo para que den prioridad a la actuación de apoyo y gestión del empleo, de la formación profesional y de la orientación.

— Intensificación en la colaboración de todos los poderes públicos en la lucha contra el desempleo.

— Ampliación de la duración de la protección prestada por el sistema a los parados de larga duración con responsabilidades familiares, y a los trabajadores de mayor edad próximos a la jubilación.

— Ampliación de los sistemas de control del fraude en las prestaciones.