

Estudios de Economía Aplicada
Nº 8, 1997. Págs. 59-75

La reforma laboral: necesidades, limitaciones y alcance

GARMENDIA IBÁÑEZ JESÚS

*Escuela Universitaria de Estudios Empresariales
San Sebastián*

Esta nueva versión incluye todas las correcciones sugeridas por el evaluador, las cuales me han parecido oportunas y por las que le quedo muy agradecido.

RESUMEN

Los cambios acontecidos en las relaciones económicas internacionales entre 1950 y 1970 imposibilitaron la aplicación de políticas económicas autónomas desde 1970. Tras la crisis monetaria se recurrió a la flotación generalizada de las monedas para "aislar" a las economías nacionales del exterior. El intento fracasó por la excesiva volatilidad de los tipos de cambio en las nuevas condiciones. El retorno a los tipos de cambio fijos llevó a flexibilizar las relaciones laborales para reforzar la competitividad de la producción nacional. La simultaneidad de las reformas laborales así emprendidas instaló a la economía mundial en tasas bajas de crecimiento y tasas altas de desempleo. La solución a estos problemas requiere un cambio radical de la política económica. Sin embargo, las reformas laborales han elevado la eficiencia del trabajo y han facilitado la asimilación de los cambios tecnológico-organizativos.

Palabras clave: globalización económica, competitividad, desempleo, política económica, reforma laboral.

ABSTRACT

The changes occurred within the international economic relations between 1950 and 1970, have made it impossible to apply autonomous economic policies since 1970. After the monetary crisis, resort was had to a generalized floating of currencies, in order to "isolate" the national economies from the foreign ones. This attempt failed due to an excessive volatility of the rates of exchange under the new conditions. The return to fixed rates of exchange brought a greater flexibility to labour relations, so that the competitiveness of the national production could be strengthened. The simultaneity of the labour reforms thus undertaken, placed worldwide economy in a position of low rates of growth and high rates of unemployment. The solution to these problems calls for a radical change of economic policy. Nevertheless, labour reforms have raised the efficiency of labour and have eased the assimilation of the changes that have taken place in technologies and organizations.

Key words: economic globalization, competitiveness, unemployment, economic policy, labour reform.

Artículo recibido en abril de 1997. Revisado en julio de 1997.

1. La necesidad de la reforma laboral

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta, el marco institucional de las relaciones económicas internacionales incluyó una serie de piezas clave: el reconocimiento del dólar como moneda de reserva internacional, la regla de no usar el tipo de cambio para corregir desequilibrios coyunturales de la balanza de pagos, la progresiva eliminación de obstáculos al librecambio internacional de bienes y servicios y la limitación de los movimientos internacionales de capital. Esta movilidad limitada de los capitales permitía la compatibilidad de unos tipos de cambio fijos y un comercio exterior creciente con una política económica nacional autónoma. Los controles de cambios daban a las autoridades nacionales la capacidad de maniobra precisa para adaptar la política económica a las necesidades particulares de cada nación. Los objetivos propios de pleno empleo, estabilidad de precios y equilibrio externo podían alcanzarse con una combinación adecuada de política fiscal, política monetaria y política de rentas (Tinbergen, 1952).

Los precios de los factores productivos y los tipos de interés fueron también favorables para la continuidad de la inversión. El Estado del Bienestar colaboraba a mantener el mercado en expansión y a asegurar la moderación salarial. El trabajador entendía que una parte se le pagaba en dinero, y ésa era la parte que se negociaba en el convenio colectivo, y otra se la daba el Estado del Bienestar, en forma de aseguramiento de contingencias y de consumo de bienes y servicios colectivos. Hasta bien entrada la década de los sesenta, la mano de obra siguió siendo barata y todavía la sustitución de bienes privados por bienes públicos no creaba problemas. La energía fue también barata hasta 1973-1974. La liquidez internacional fue abundante y los tipos de interés se mantuvieron bajos.

Este cuadro institucional y la continuidad de la propia expansión dieron la estabilidad necesaria para la inversión durante mucho tiempo y los sistemas productivos de los países más avanzados se desarrollaron, principalmente, sobre bases nacionales.

El propio éxito de este "modelo" de acumulación inaugurado tras la Segunda Guerra Mundial fue minando, poco a poco, las bases sobre las que descansaba. A principios de los setenta, ni el trabajo, ni la energía, ni las materias primas eran ya baratos. Sólo los tipos de interés se mantenían en su nivel inicial, porque la liqui-

dez internacional se mantuvo alta en todo momento. En un primer momento, la reconstrucción de Europa y Japón se hizo con crédito estadounidense. Después llegaron los dólares movilizados para financiar multitud de guerras locales (de las cuales, las guerras de Corea y de Vietnam fueron las más importantes desde este punto de vista), más los asociados a las inversiones en el extranjero de los países adelantados (sobre todo, de los Estados Unidos). Incluso en plena crisis, el reciclaje de los petrodólares proporcionó al mundo abundante liquidez.

Pero todo lo demás había cambiado mucho (Sigüenza, 1982; Cornwall, 1977; Barraclough, 1974). A finales de los sesenta, el pleno empleo había conducido a tasas de inflación elevadas y a crecimientos salariales superiores a la tasa de avance de la productividad. En las cercanías del pleno empleo la mano de obra se sentía segura y su concentración en las grandes fábricas propias de la producción en serie había elevado su poder sindical. Cuando se desaceleró el crecimiento económico, la negociación colectiva se endureció inevitablemente. Cuanto más se iba entrando en la crisis, menor iba siendo la renta a repartir y más se agudizaba el conflicto distributivo. La sustitución de mano de obra por capital y la localización de partes del proceso productivo en países subdesarrollados se aceleraron, en un intento patronal de retomar el control de los procesos de trabajo (AA. VV. , 1981; GRREC, 1983; De Bernis, 1984). La innovación tecnológica cobró un ritmo vigoroso y tendió hacia la automatización flexible, pues la mano de obra no sólo había dejado de ser barata en los países desarrollados, sino que empezaba también a ser conflictiva. La inversión pública y el papel del Estado habían ido demasiado lejos, a juicio de los líderes del mundo de los negocios. La inversión privada y la lógica del beneficio tenían que recuperar la iniciativa perdida (Anisi, 1989). A su vez, tras dos décadas de crecimiento rápido e intensivo en el uso de energía y otros recursos no renovables, las materias primas aumentaron por fin sus precios. La elevación del precio del petróleo fue espectacular, pues se cuadruplicó de la noche a la mañana desde finales de 1973 y a lo largo de 1974.

En las nuevas condiciones que fueron creándose en los sesenta, las autoridades nacionales encontraron cada vez más dificultades para equilibrar la balanza de pagos sin alterar el tipo de cambio. A la hora de restablecer la competitividad frente al exterior, la política de rentas no estaba ya por la labor. Por si fuera poco, la declaración de inconvertibilidad del dólar hizo saltar por los aires el orden monetario internacional de la postguerra. Que una moneda nacional funcionara a la vez como medio de pago y moneda de reserva internacional era una contradicción

que había estado presente desde el primer día (Triffin, 1960). Con tipos de cambio fijos, los demás países no podían tener desajustes permanentes de balanza de pagos y el reequilibrio tenía siempre un coste para los habitantes de la nación. Sólo Estados Unidos podía pagar sus deudas con "papel", porque el mundo falto de liquidez de la postguerra estaba ávido de dólares. La aceptación misma de esta peculiar manera de dotar de liquidez internacional al sistema durante dos décadas llenó el mundo de dólares y alteró la situación inicial. El dólar había dejado de ser escaso y se le miraba cada vez peor. Después de una década de continuo y rápido aumento del déficit de la balanza comercial estadounidense, la confianza en el dólar terminó por desaparecer.

La crisis económica de los setenta alteró radicalmente el marco institucional. En el plano internacional, los tipos de cambio fijos fueron sustituidos por tipos de cambio flexibles. Como ya no era posible recurrir a la política de rentas para restablecer la competitividad frente al exterior, se dejó flotar el tipo de cambio para afrontar los desequilibrios coyunturales de balanza de pagos. La flotación generalizada de las monedas, apoyada con más o menos descaro por los Bancos Centrales correspondientes, se apoderó de la escena (Gilpin, 1990). Cuando la inflación interior superaba la de los competidores, se dejaba que la moneda nacional se depreciara lo suficiente. De este modo, el precio relativo de los bienes y servicios nacionales se mantenía inalterado. Naturalmente, el país que había depreciado su moneda debía exportar ahora más unidades de mercancías para seguir importando el mismo número de unidades que antes. La depreciación no es ninguna ganga, tiene un coste para el nivel de vida de los habitantes del país cuya moneda pierde valor. Pero a corto plazo mantenía los precios alineados con la competencia y protegía la producción y el empleo nacionales. Por esta razón, en medio del desorden monetario internacional y del agravamiento de la crisis económica, triunfó la flotación generalizada de las monedas.

Ahora bien, para que los desequilibrios de las balanzas de pagos sean corregidos por el ajuste automático de los tipos de cambio, se necesitan mercados cambiarios en donde se pueda entrar y salir cuando uno lo desee. Los controles de cambios son incompatibles con los tipos de cambio flexibles, porque para corregir un exceso de oferta de la moneda nacional hace falta que alguien la compre realmente a un precio menor. Los inversores extranjeros no vendrán, si no se les deja también que se vayan cuando quieran. La plena libertad de movimientos de capital se impuso tras la adopción de tipos de cambio flexibles.

Las innovaciones tecnológicas en los campos de la informática y las telecomunicaciones condujeron a otra transformación sustancial con respecto al pasado: la globalización de los mercados financieros y cambiarios nacionales. Se inició así la tendencia hacia la desaparición, en la práctica, de estos mercados nacionales y su sustitución progresiva por un auténtico mercado mundial de capitales (en el que acabará rigiendo un precio único para activos de similares características). La integración de los mercados financieros comenzó en los setenta espontáneamente, al margen de toda regulación. Y su expansión desde entonces ha sido espectacular (e igualmente incontrolada) (Allen, 1994). Los tipos de interés tendieron así hacia la igualación en torno al nivel mundial de los mismos.

Las mejoras logradas en cuanto a información y costes operativos alentaron la especulación. Conforme a la teoría tradicional, se esperaba que la actividad especulativa fuera beneficiosa, porque estabilizaría los precios o por lo menos reduciría la amplitud de sus fluctuaciones. Se creía que la libre circulación de los capitales y los tipos de cambio flexibles no tenían por qué acarrear inestabilidad financiera o cambiaría. Sin embargo, como ya recordó N. Kaldor (1969, pp. 24),

“... este argumento requiere un estado de cosas en el que la demanda u oferta especulativa sea sólo una pequeña parte de la demanda o la oferta total, de forma que aunque la actividad especulativa pueda influir sobre la magnitud de la variación del precio, no pueda hacerlo nunca sobre su dirección... Si la proporción de transacciones especulativas en relación con el total es grande, puede ser más rentable, en efecto, para el especulador individual concentrarse en prever la psicología de los otros especuladores, que en la tendencia de los elementos no especulativos”.

La propia situación inicial de crisis económica (que hacía bien poco rentable la inversión estrictamente productiva) y el carácter desregulado de los nuevos mercados financieros condujeron a un desarrollo hipertrófico de los mismos, muy por encima de las necesidades de la actividad económica. La financiación de los déficits públicos resultaba también más barata y sencilla con mercados desregulados, de modo que se dejó hacer. El resultado ha sido que la especulación no es ya un factor residual, sino el elemento dominante en las transacciones financieras actuales, que apenas tienen relación con la provisión de fondos para la inversión productiva. Y lo mismo ocurre con las transacciones de divisas, cuyo monto es muy superior a las necesidades del comercio internacional. En las condiciones actuales,

los mercados de capitales están dominados por factores psicológicos y son, por ello mismo, altamente inestables.

Con los tipos de cambio flexibles se pretendía aislar a la economía nacional de las perturbaciones exteriores. Sin embargo, en nuestros días los tipos de cambio se determinan en unos mercados dominados por la especulación. Cualquier intento de mantener el tipo de cambio alejado del valor que el público estime apropiado para la realidad económica del país en cuestión será castigado. A primera vista, puede parecer que el tipo de cambio tenderá así a formarse conforme a los "fundamentos" de cada economía nacional. Pero ese valor se forma no sobre la base de un acuerdo internacional en cuanto al valor "fundamentado" de esa moneda nacional, sino sobre la base de la opinión general del mercado acerca de ese valor, que es algo muy distinto. Como la estructura económica de un país es mucho más estable que la opinión pública acerca de la misma, los tipos de cambio tienden a la volatilidad. Esto crea una incertidumbre enorme e incapacita a los tipos de cambio flexibles para proporcionar un margen de maniobra a una política económica autónoma (Rojo, 1995).

Mediados los ochenta, la solución se buscó en la creación de bloques regionales de comercio, en un neoproteccionismo sutil que aislara relativamente al tejido productivo interior frente al exterior. La Unión Europea o el Tratado Norteamericano para el Libre Comercio son los ejemplos más acabados de esta reorientación (Gilpin, 1990). En el caso norteamericano, la hegemonía del dólar estadounidense en el bloque hizo innecesaria una unión monetaria. En Europa, el liderazgo del marco alemán era ya una realidad mucho antes de fraguarse el proyecto de la Unión Monetaria, incluso para algunas monedas europeas no pertenecientes al Sistema Monetario Europeo (que también mantenían, de un modo informal, un tipo de cambio más o menos fijo frente al marco alemán). Cuando la Unión Europea entendió que la creación de una moneda única era el medio más eficaz para protegerla del comportamiento inestable de los mercados cambiarios y financieros mundiales, el retorno a la disciplina de tipos de cambio fijos se hizo oficial.

Mientras las condiciones económicas fueron similares en los países comunitarios, no hubo ningún inconveniente en seguir la política de Alemania; pero la unificación alemana y la recesión de los noventa alteraron la situación. A partir de aquí, seguir ligados al marco alemán y practicar todos la misma política tenía un precio en términos de crecimiento y empleo, porque la intensidad de la crisis no era la misma

en todas partes. No entraré en la crisis del Sistema Monetario Europeo, ni en los problemas que plantea la transición hacia la moneda única para no alargar excesivamente esta introducción. Pero sí destacaré que no es lo mismo la adopción formal o informal de un tipo de cambio fijo. La suscripción de una obligación formal en este sentido tiene enorme trascendencia para la política monetaria nacional.

En efecto, supongamos que la autoridad nacional intente llevar una política monetaria más expansiva que la del país al que está ligada su moneda, con objeto de evitar una caída mayor de la producción y del empleo. Los tipos de interés de esta nación descenderán, de modo que los capitales saldrán del país, porque son libres. Para mantener fijo el tipo de cambio, el Banco Central tendrá que vender divisas. Pero como las transacciones diarias del mercado de divisas nacional suponen una cifra astronómica comparada con las reservas del Banco Central, éste no podrá resistir un ataque de los especuladores. Si el mercado cree que su política monetaria expansiva hará perder valor a la moneda nacional, nada podrá impedir que se deprecie. Así pues, un gobierno atado por un compromiso oficial de mantener el tipo de cambio se verá obligado a alinear su política monetaria en la dirección general, en contra de sus deseos expansivos iniciales. Como cuentan todos los manuales de Economía, siguiendo a Mundell (1962) y Fleming (1962), no es posible tener soberanía monetaria nacional con cambios fijos y capitales libres. La política monetaria está obligada a seguir la marcha impuesta desde el exterior para cumplir con su compromiso de mantener fijo el tipo de cambio. Este es otro cambio crucial para entender la necesidad de la reforma laboral.

La última pieza que debemos repasar es la política fiscal. ¿No podríamos utilizarla, en vez de la política monetaria, para los objetivos internos de creación de renta y empleo? La respuesta es: no. ¿Por qué? Porque tras veinte años de déficits públicos, el stock de deuda pública acumulado sólo puede refinanciarse recurriendo a los capitales exteriores. Y éstos sólo acudirán si piensan que no peligra el valor de sus inversiones en deuda pública emitida en esa moneda nacional. Una vez más, resulta crucial la credibilidad que inspire el valor de la moneda nacional. Si se ve como moneda sólida, los capitales acudirán. Si no, la colocación de la deuda pública requerirá intereses más elevados para atraer los capitales necesarios. Y para inspirar credibilidad no basta con la ortodoxia monetaria. Se requiere también la corrección de los desequilibrios presupuestarios, porque la formación de expectativas de los especuladores se guía por la siguiente secuencia lógica: "A mayor déficit público, mayor oferta monetaria. A mayor

oferta monetaria, mayor riesgo de inflación y de depreciación de la moneda nacional". La política fiscal se orienta así hacia la reducción del déficit público. Y no sólo por exigencias de los inversores: con menos déficit público se depende menos de la financiación exterior, algo que permite a las autoridades un margen de maniobra algo mayor. De ahí su interés en la disminución del déficit público y en el fomento del ahorro nacional.

El esquema inicial de la política económica se ha alterado por completo. Una política monetaria y fiscal autónomas, centradas en objetivos internos, sólo existen hoy en el país líder. En los demás, son políticas subordinadas. La política monetaria se convierte en una administración para el mero seguimiento del país líder, limitada a sostener el tipo de cambio nominal en el nivel acordado. La política fiscal se convierte ahora en una política antiinflacionista. Sus antiguos objetivos regulación de la demanda agregada o de redistribución de renta pasan a segundo plano o desaparecen sin más. Y bajo la disciplina deflacionista de un tipo de cambio fijo, se cree ahora innecesario negociar la política de rentas, porque la fuerza de las restricciones monetarias y presupuestarias existentes impone la moderación salarial.

Pero todo esto puede tardar en suceder o incluso puede no suceder en absoluto. Por ejemplo, incluso si los problemas fueran comunes, que no lo son, una política económica similar a la practicada en el país líder podría conducir a resultados distintos sólo con que fueran diferentes nuestro marco institucional o nuestras infraestructuras o nuestra capacidad empresarial para aumentar la productividad o nuestra articulación entre sectores expuestos y no expuestos a la competencia exterior (De Grauwe, 1992). En todos estos casos, el equilibrio de la balanza de pagos no estaría garantizado, pues la inflación interior y exterior serían distintas. El país más inflacionario perdería continuamente cuota de mercado y tendría menos crecimiento y más desempleo. Ante la imposibilidad de practicar una política autónoma en el marco actual, a corto plazo, la recesión sería la encargada de combatir su proclividad a la inflación. Así las cosas, a medio y largo plazo, la única salida es aproximarse a los países más adelantados, elevando la productividad y modificando el marco institucional nacional.

La función de la reforma laboral aparece ahora con claridad. Su papel consiste en alinear la flexibilidad del marco nacional de relaciones laborales con la existente en los países competidores. Cuanto más ágil sea el sistema productivo a la hora de adaptarse a los cambios de la demanda, cuanto más moderado sea el creci-

miento de los salarios y cuanto más eficiente sea la asignación sectorial, geográfica y funcional de la mano de obra, menos traumática será la convergencia en tasas de inflación. La economía mundial está hecha de economías nacionales. Desde el punto de vista del empleo y del bienestar de los habitantes de una nación, lo importante no es sólo a cuánto asciende la demanda efectiva mundial, sino de qué parte de ese total son capaces de apropiarse las empresas nacionales. Para defender la cuota de mercado mundial de las empresas nacionales y para crear más empleo en la nación, es fundamental disponer de un marco adecuado de relaciones laborales.

2. ¿Crearé empleo la reforma laboral?

La reforma laboral es el sustituto de la política de rentas consensuada de la postguerra. En este nuevo marco institucional de las relaciones internacionales, la política monetaria y fiscal no tienen objetivos internos de crecimiento y empleo y el tipo de cambio no puede ser utilizado para afrontar la competencia exterior (Torrero, 1995). Una política laboral nacional, diferenciada, surge en este nuevo contexto como un instrumento necesario para fortalecer la capacidad de competir de los productos nacionales. ¿Hasta qué punto puede crear empleo la mayor flexibilidad de las relaciones laborales?

Cuando se contempla la economía mundial como un todo, se ve claro que las reformas laborales nacionales sólo elevarán el nivel de empleo mundial si son capaces de estimular la demanda efectiva más vigorosamente que la productividad por persona ocupada. No bastará con que las nuevas relaciones laborales permitan al aparato productivo funcionar a pleno potencial. Tendrá que haber demanda suficiente para que se desee operar a plena capacidad. En este nivel de la cuestión, poco puede esperarse de la reforma laboral. Trae consigo importantes aumentos de productividad y estimula poco la demanda efectiva. ¿Por qué? Porque reduce la tasa de aumento de los salarios monetarios y porque la precariedad del empleo añade más incertidumbre a la mucha que ha creado el cambio institucional antes descrito (Ferreiro y Serrano, 1995).

Sobre el primer efecto no hay realmente mucho que decir. Desde que se dejó de concertar la política de rentas, la flexibilización de las relaciones laborales ha sido una de las vías más conscientemente utilizadas por las autoridades para imponer la desaceleración de los crecimientos salariales. El legado de desempleo y paro aportado por la crisis económica, por un lado, y la continua sustitución, alen-

tada por la reforma laboral, de trabajadores con contrato indefinido y a jornada completa por trabajadores eventuales, a tiempo parcial, etc. , han supuesto en la práctica una reducción considerable de los salarios monetarios en las nuevas contrataciones (en torno al 40% en el caso español) (INE, 1990) y una desaceleración clara del crecimiento total de la masa salarial. El avance tecnológico y, en menor medida, la mayor flexibilidad laboral han hecho aumentar muchísimo la productividad. Gracias a ello se han reducido los costes laborales unitarios y la inflación mundial ha disminuido. Pero ha pesado más el deterioro de las expectativas de ventas y las inversiones no han llegado nunca a las tasas propias de los años de postguerra. Con un crecimiento lento y una productividad en rápida progresión, el desempleo ha ido aumentando.

El cambio del marco institucional ha sido la causa principal del deterioro de las expectativas, pues ha elevado considerablemente el grado de incertidumbre con el que operan los empresarios. Dependencia creciente de unos mercados guiados por la opinión pública, órdenes de compra y de venta que viajan a la velocidad de la luz, volatilidad de los tipos de cambio, subordinación de las políticas monetarias y fiscal a los dictados de la opinión reflejada en el mercado, creciente divorcio entre la actividad productiva y las finanzas, condiciones de financiación cambiantes,... A estas fuentes de incertidumbre, la reforma laboral añade las derivadas de la precariedad del empleo. Los trabajadores carecen de un empleo estable. El aseguramiento público del desempleo, de la jubilación, de la enfermedad, de la invalidez,... es objeto de continuos recortes. Como resultado, los trabajadores atemorizados han elevado su propensión al ahorro, ajustándola al nuevo marco institucional. No se trata de que el consumo sea escaso. Se trata de la elevación duradera de la propensión al ahorro inherente al nuevo marco general. La mayor incertidumbre y la caída de la propensión al consumo creadas por el cambio institucional, del cual la reforma laboral es parte, son las causas del deterioro de las expectativas empresariales y del insuficiente crecimiento de la inversión.

Las transformaciones operadas en la estructura económica mundial y los cambios en la política económica nacional inherentes a aquéllas han desencadenado una tendencia mundial a la desaceleración de los salarios y han supuesto una elevación de los niveles de incertidumbre y riesgo. Todo ello ha reducido el avance de la demanda efectiva global. Sobre la base de un total mundial a distribuir que se desacelera, la competitividad es una variable cada vez más crucial y la reforma laboral resulta inaplazable.

Pero pretender solucionar el desempleo mundial a base de reducciones salariales y flexibilidad laboral o es un intento de amasar beneficios y desentenderse de las consecuencias sociales que esta política genera, o es una ingenuidad propia de quienes creen en la existencia de un mercado laboral que funciona como todos los demás. El empleo a contratar se deduce de una decisión de producir, basada en la estimación por anticipado de la demanda efectiva. Los salarios monetarios intervienen en este cálculo como un dato externo, no como una variable. Se contrata al salario y demás condiciones estipuladas en la negociación colectiva. Aunque podamos hablar del desempleo como si fuera un exceso de oferta de trabajo, nunca podremos eliminarlo con reducciones del salario real. La caída del salario real no desalentará la oferta de trabajo, porque la gente necesita cierto nivel de renta para atender a sus necesidades cotidianas y al reembolso de sus deudas. Más aún, un salario demasiado bajo podría aumentar la oferta de trabajo, al obligar a más miembros de la familia a buscar trabajo para cubrir sus necesidades. En los Estados Unidos, por ejemplo, la población activa no se ha "desanimado". Al contrario, como a la fuerza ahorcan, ha ido aumentando a medida que el salario real caía. Y tampoco esta caída estimulará la demanda de trabajo, porque el menor salario deprimiría aún más las expectativas de ventas y se desearía contratar aún menos empleo que antes. Por más que hablemos de un mercado laboral, no existe, es sólo una convención lingüística (Keynes, 1980; Weintraub, 1956).

Desde el punto de vista de las autoridades nacionales, la flexibilidad laboral es un medio para enfrentarse a la competencia exterior con mayores garantías de éxito, una forma de defender la producción nacional. Pero como a nivel mundial es perjudicial para el empleo, se trata más bien de una ganancia obtenida a costa del vecino. Es, además, una ganancia transitoria, porque la competencia obligará al vecino a reaccionar en el mismo sentido. En los tiempos de la Gran Depresión se emplearon las "devaluaciones competitivas" para preservar la cuota de empleo nacional en el total mundial. Hoy utilizamos las "reformas laborales competitivas" con el mismo fin. Hoy, como ayer, al confiar la solución de los problemas al automatismo del mercado, la demanda efectiva mundial no encuentra el camino de una recuperación sostenida. (Por lo demás, el parecido con los años treinta se termina aquí, pues entonces las "devaluaciones competitivas" obedecían a la necesidad política de asegurar el orden social, seriamente cuestionado por el desempleo; mientras que hoy las "reformas laborales competitivas" se hacen para que el mercado funcione mejor y siguiendo sus dictados).

La reforma laboral es una condición necesaria para el aumento de la tasa de creación de empleo; pero resulta insuficiente. Para aumentar el empleo es imprescindible, sobre todo, un cambio bastante radical de la política económica. Mientras la obsesión por el control de los precios y las magnitudes monetarias siga dominando la escena internacional, resultará muy difícil alentar la demanda efectiva y el empleo. El acento ha de desplazarse de lo financiero y lo macroeconómico a la estructura productiva y lo microeconómico. Y precisamente porque estamos lejos de lograr un acuerdo internacional en esta dirección, no debe olvidarse que la política de tipo de cambio es un instrumento nacional que permite a una economía poco competitiva ganar el tiempo necesario para el ajuste.

Cuando el marco laboral propio es más rígido que la media y la economía nacional es más inflacionaria, someter a las empresas nacionales a una férrea disciplina monetaria y de tipo de cambio puede ser una de esas medicinas que corren el riesgo de matar al enfermo. Sin la ayuda de la devaluación, muchas empresas están obligadas a cerrar cuando la estructura económica es débil, el marco institucional nacional es rígido y la competencia exterior aprieta. Con los niveles de deuda pública actuales, una política antiinflacionista sostenida a machamartillo y en solitario contribuye más a comprimir márgenes empresariales y a alentar los comportamientos rentistas que a doblegar las rigideces. La experiencia española desde 1989 en adelante es bien aleccionadora en este sentido (Torrero, 1996).

Por supuesto que la devaluación no soluciona los problemas; pero cuando estos problemas son estructurales, quien está expuesto a corto plazo a la competencia exterior ve siempre este plazo demasiado corto. La devaluación permite ganar el tiempo necesario para introducir las reformas precisas. Este plazo de gracia puede ser despilfarrado, ciertamente; pero puede ser también aprovechado por muchos empresarios y debe ser utilizado para introducir en el marco institucional y en la política económica las dosis de flexibilidad y los cambios necesarios que la estructura económica y los grupos de intereses sociales y políticos existentes permitan introducir (y no más). Las devaluaciones no sólo ejercen efectos transitorios. El tiempo histórico es irreversible. Las cuotas de mercado que gracias a la devaluación pudieron mantenerse y los cambios introducidos mientras dura el préstamo artificial de competitividad que nos otorga refuerzan nuestra competitividad futura, siempre y cuando la devaluación vaya acompañada de las medidas necesarias y éstas gocen del grado de aceptación social mínimo imprescindible.

3. ¿Para qué puede servir la reforma laboral?

En el apartado anterior he cargado las tintas en las limitaciones y los aspectos negativos de la reforma laboral, porque quería dejar claro que no puede ser la solución al problema del desempleo. Con la tecnología moderna y el marco institucional actual, la economía de mercado no tiene solución para este problema. Sin embargo, no cabe duda de que una organización flexible del trabajo tiene ventajas y no sólo la ya mencionada de ganar posiciones temporalmente a costa del vecino.

El éxito de una política de empleo pasa por el logro de un acuerdo social acerca de la distribución de la renta y por la articulación de las necesidades macroeconómicas y microeconómicas. En una economía de mercado, medidas adecuadas desde el punto de vista agregado no serán nunca implantadas si no son simultáneamente buenas desde el punto de vista de las empresas que han de adoptarlas. La flexibilidad de las relaciones laborales puede contribuir a hacer más sencilla la articulación de lo macro y lo microeconómico.

Supongamos que hay demanda efectiva suficiente como para crear empleo. Para que se contrate todo el empleo posible en esta situación hará falta: 1º Que los desempleados busquen empleo; 2º Que quienes busquen empleo sepan a dónde deben dirigirse; 3º Que quienes quieran contratar encuentren lo que desean; 4º Que exista una modalidad de contrato adecuada a los deseos de ambas partes, lo que a su vez requiere: a) que la legalidad permita emplear el tiempo de trabajo contratado conforme a los deseos empresariales; y b) que ésto no amargue la existencia del trabajador; 6º Que la remuneración satisfaga a ambas partes, lo que requiere también: a) que sea lo suficientemente flexible como para adaptarse a los cambios de la productividad y de los beneficios; y b) que tenga a la vez la suficiente estabilidad como para permitir al trabajador planear su consumo, equipamiento, educación, sanidad, hijos, etc. , con un horizonte temporal de medio y largo plazo; 7º Que la duración del contrato y las condiciones de rescisión del mismo, en su caso, satisfagan a ambas partes. Es fácil darse cuenta de lo mucho que puede hacer una reforma laboral para acercar el empleo al máximo potencial que cada nivel de demanda efectiva y de productividad permitan.

Las reformas laborales han reducido las prestaciones por desempleo, han legalizado la actuación de las agencias laborales no lucrativas y de empresas de con-

tratación temporal, han impulsado la formación de la mano de obra, han introducido nuevas modalidades de contratación y suprimido otras. No cabe duda de que, si se acierta, estas medidas contribuyen a reducir el tiempo que media entre que alguien desea contratar y el momento en que contrata. El paro (friccional) se reduce como consecuencia de estas medidas.

También se han eliminado restricciones legales a la movilidad geográfica y funcional de la mano de obra, se ha hecho más flexible el horario y calendario de la prestación de trabajo y se ha hecho más fácil la modificación de las condiciones iniciales de contrato. La remisión de todos estos temas a la negociación colectiva ha permitido al empresario asignar mejor la mano de obra y elevar la productividad del capital. La mayor productividad permite competir mejor. La nueva reforma laboral en curso parece decidida, por fin, a acometer la espinosa cuestión de las causas de despido procedente (Segura, 1997), con lo que los índices de temporalidad se reducirán notablemente si se acierta en la nueva regulación. Todo ello favorecerá el empleo nacional.

Pero la flexibilidad en el uso de la mano de obra tiene límites. Del mismo modo que puede haber trabajadores que estén ahora mejor que antes, con unos horarios y una prestación de servicios laborales más adaptada a sus deseos, puede ocurrir lo contrario. Unas condiciones que el trabajador sienta como una imposición a la que no tiene más remedio que someterse traerán consigo más absentismo laboral, menor intensidad en el trabajo, menor espíritu de cooperación, etc. En un mundo en donde la capacidad de competir depende cada vez más de la innovación, las relaciones laborales cooperativas son imprescindibles para involucrar al trabajador en la mejora de procesos y productos. Una rotación excesiva de personas por el mismo puesto de trabajo eleva los costes de formación e impide la cualificación adecuada de la mano de obra. El máximo de flexibilidad no conduce necesariamente al máximo progreso de la productividad. Por otro lado, una remuneración demasiado flexible o unas condiciones de despido excesivamente permisivas pueden crear inseguridad acerca de los ingresos que va a percibir el trabajador, de modo que se eleva la propensión al ahorro y la demanda efectiva se reduce. La nación que tenga más acierto al dosificar las medidas de reforma laboral ganará empleo, porque sus empresas podrán competir en mejores condiciones. Por eso, la negociación colectiva debería perseguir la instauración de relaciones laborales cooperativas y centrarse en la búsqueda de ganancias de productividad, con cargo a las cuales financiar la máxima creación de puestos de trabajo posible.

Pero una política de empleo no puede ser sólo una política de flexibilidad, como hemos visto en el punto anterior. Debido a las interacciones existentes entre la ampliación y los cambios de la demanda con la innovación tecnológica, la política de empleo ha de ser también una política de crecimiento de la demanda efectiva y de redistribución de la renta (Kaldor, 1966). La reforma laboral se ha centrado en la flexibilidad y ha allanado el camino para una articulación más fácil de las necesidades sociales y empresariales. Pero nadie ha afrontado hasta el presente lo fundamental, que es el resto. Sin un cambio radical de la política económica, acompañado de las modificaciones institucionales correspondientes (Eichengreen, Tobin y Wyplosz, 1995), y sin que se repartan de otro modo los progresos de la productividad no se creará la demanda efectiva suficiente para bajar el desempleo hasta tasas socialmente aceptables. Esto requiere un acuerdo social; pero no basta con un acuerdo nacional. La nación que se arriesgue en solitario por la vía de repartir los incrementos de productividad corre el riesgo de verse desplazada por la competencia. De ahí que nadie quiera dar el primer paso en la dirección correcta para resolver el problema del paro.

Un acuerdo internacional para la creación de empleo es imprescindible; pero su consecución se ve dificultada por el número de naciones participantes en el acuerdo y por la oposición de los líderes de los negocios. Se oponen por razones ideológicas, principalmente; pero, además, el mundo actual se adapta bien a sus necesidades. Las grandes empresas transnacionales son las principales beneficiarias de la mayor flexibilidad y del nuevo marco institucional. Debido a su enorme potencial financiero, la volatilidad de los mercados financieros y cambiarios no les quita el sueño. La incertidumbre les afecta también mucho menos que a las demás empresas, porque la mayor parte de sus transacciones se realizan dentro del propio grupo. Estas compraventas no se realizan en condiciones de mercado: son intercambios integrados en un circuito planificado y no están directamente expuestos a la competencia. En la actualidad operan en estas condiciones unas 300 empresas transnacionales, con un volumen de operaciones en torno a un 30% del comercio mundial. En nuestros días, ellas son los "bloques regionales" más inmunes a las perturbaciones exteriores. ¿Por qué van a desear un cambio?

Ante las dificultades existentes para lograr un acuerdo internacional, las autoridades nacionales se baten a la defensiva. Aquí y allí, se hace lo más razonable para cada nación por separado. Todas intentan aliviar la travesía del desierto con las reformas laborales particulares que les permitan defender mejor la producción

nacional por algún tiempo. Paso a paso, la flexibilidad va optimizando el uso de los recursos necesarios para alcanzar el nivel máximo de producción asociado a cada nivel de demanda efectiva y éste es bueno. Pero precisamente porque procura ventajas competitivas a corto plazo, a base de ir ganando tiempo, estas políticas nacionales han instalado al mundo en una línea de crecimiento bajo. No todo es negativo en este proceso, porque los pasos dados permiten una productividad muy superior. Cuando la cordura se imponga y el acuerdo se alcance, los que vivan para contarlo vivirán mejor.

Bibliografía*(1)

AA. VV. (1981): *Rupturas de un sistema económico*, H. Blume ediciones.

ALLEN, R. A. (1994): *Financial Crises an Recession in the Global Economy*, Edwar Elgar.

ANISI, D. (1989): *La posibilidad actual de un nuevo pacto keynesiano*, en "Crisis y futuro del estado de bienestar", Alianza Universidad.

BARRACLOUGH, G. (1974): *The End of an Era*, The New York Review of Books, 27 de junio de 1974.

CORNWALL, J. (1977): *Modern Capitalism. Its Growth and Transformation*, St. Martin's Press.

DE BERNIS, G. (1984): *Reflexions sur la crise contemporaine*, Cahiers de la Faculté des Sciences Économiques de Grenoble, U. S. S. , nº 4.

DE GRAUWE, P. (1992): *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press.

EICHENGREEN, B. , Tobin, J. y Wyplosz, Ch. (1995): *Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance*, The Economic Journal, nº 105.

FERREIRO, J. Y F. SERRANO (1995): *Globalización económica, política de rentas y reformas laborales*, Documentos de Trabajo del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco, D. T. 4/1995.

FLEMING, J. M. , (1962): *Domestic Financial Policies under Fixed and Floating Exchange Rates*, IMF Staff Papers, nº 9.

{1} *Tanto en las notas intercaladas en el texto, como en el índice bibliográfico figura el año de la edición consultada para redactar este artículo.

- GIPIN, R. (1990): *La economía política de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano.
- GRREC, Groupe de Recherche sur la Régulation de l'Économie Capitaliste (1983): *Crises et Régulation. Recueil de textes, 1979-1983*, PUG.
- INE (1990): *Encuesta Piloto sobre Ganancias y Subempleo*, INE, 2^a trim.
- KALDOR, N. (1966): *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*, Cambridge University Press.
- KALDOR, N. (1969): *Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económicos*, Editorial Tecnos.
- KEYNES, J. M. (1980): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica.
- MUNDELL, R. A. (1962): *Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates*, Canadian Journal of Economics and Political Science, n^o 29.
- ROJO, L. A. (1995): *Discurso... con motivo de la investidura como doctor "honoris causa" por la Universidad de Alcalá*, Boletín Económico del Banco de España, mayo 1995.
- SEGURA, J. (1997): *¿Hay que reformar el mercado de trabajo?*, EL PAIS, n^o 255 y 256.
- SIGÜENZA, M. (1982): *La crisis económica mundial*, Papeles de Economía Española, n^o 10.
- TINBERGEN, J. (1952): *On The Theory of Economic Policy*, North-Holland.
- TORRERO, A. (1995): *La internacionalización de los mercados financieros. Tendencias en el umbral del siglo XXI*, Economistas, n^o 68.
- TORRERO, A. (1996): *Consecuencias del esfuerzo de convergencia nominal para la economía española*, Información Comercial Española, n^o 756.
- TRIFFIN, R. (1960): *Gold and the Dollar Crisis. The Future of Convertibility*, Yale University Press.
- WEINTRAUB, S. (1956): *A Macroeconomic Approach to the Theory of Wages*, American Economic Review, diciembre.