

Política de empleo y mercado de trabajo

Por Victorino ORTEGA

El día 4 de julio de 1985 el presidente del Gobierno, Felipe González, comunicaba a los españoles el "segundo Gobierno socialista", resolviendo así una crisis gubernamental de larga duración. Los cambios afectaron a seis carteras ministeriales, pero cuatro de ellas son carteras eminentemente económicas: *Economía y Hacienda; Industria y Energía; Obras Públicas y Urbanismo y Transportes, Turismo y Comunicaciones*. Incluso el Ministerio de *Administración territorial* tiene un gran peso económico.

Sin entrar a analizar los motivos sociopolíticos de la crisis gubernamental que no hace al caso, el hecho de que los cambios introducidos hayan afectado fundamentalmente a los ministerios económicos quiere decir que lo que estaba en juego y en discusión era la política económica del primer Gobierno socialista.

El propio presidente del Gobierno al tratar de explicar a la opinión pública el cambio de Gobierno reconoció que el cambio del *superministro* de Economía, Hacienda y Comercio, Miguel Boyer, no entraba en sus cálculos y que fue a última hora cuando se vio forzado a aceptarle la dimisión.

Posiblemente nunca sabremos las verdaderas razones que llevaron al ex ministro Boyer a arrojar la toalla. Lo que sí sabemos es que su política económica de corte neoliberal era discutida dentro y fuera del Gobierno, no tanto teóricamente cuanto por sus efectos de incremento del paro en el corto y medio plazo.

Una prueba de que la política económica neoliberal de Miguel Boyer era contestada incluso por la CEOE la tenemos en la serie de artículos que el presidente de la gran patronal, José María Cuevas, fue publicando en "ABC" coincidiendo con el cambio de Gobierno. Para el presidente de la CEOE junto a una serie de medidas *positivas* como "la lucha contra la inflación, la liberación de alquileres o la libertad de horarios comerciales...", existen otra serie de medidas *negativas* que han hecho que el peso del sector público "represente el 38% del PIB"..., que "el gasto público haya crecido año tras año por encima de la inflación...", que para financiar el

déficit público "el Gobierno controle ya el 55% de los depósitos bancarios y ha doblado la deuda pública en circulación, que ya sobrepasa los nueve billones de pesetas...".

El máximo exponente de la patronal española se lamenta de la falta de flexibilización del mercado de trabajo, aunque no puede menos de reconocer que los "nuevos contratos específicos para jóvenes (en prácticas, para la formación, de relevo, etc.), han contribuido a *mitigar* el alarmante paro juvenil".

El presidente del Gobierno en la presentación de los nuevos cargos ministeriales a los medios de comunicación insistió una y otra vez que "no habrá cambio en la política económica". Como declaración de intenciones lo admito, pero esto tendrán que decirlo y demostrarlo en la práctica los cinco nuevos ministros económicos, no sólo Carlos Solchaga, sucesor de Miguel Boyer, en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1986.

El objetivo de este estudio no es otro que el realizar un breve examen, desde la política de empleo que se ha venido aplicando, de los resultados positivos y negativos de la política económica del primer Gobierno socialista que queramos o no ha sido puesta en cuestión por la propia crisis de gobierno y porque hemos llegado a esa cifra terrorífica de los 3.000.000 de parados en España.

I. BREVE DIAGNOSTICO DEL MERCADO DE TRABAJO

Al finalizar 1984 el secretario general de Comercio, Guillermo de la Dehesa, realizó un balance muy sugestivo y documentado sobre la política económica empleada en el último decenio (1973-1984) frente a la crisis económica.

Y en ese estudio Guillermo de la Dehesa llegaba a la siguiente conclusión que yo quiero tomar como marco de referencia de mis reflexiones: "En el último período analizado (1982-1984).. la voluntad y decisión de resolver los problemas económicos parece haber vuelto a ser la máxima prioridad del Gobierno como ya ocurrió, pero por poco tiempo, en 1977. La reacción de la economía a esta nueva política económica ha sido espectacular en el terreno de la inflación y del sector exterior, moderada en cuanto al déficit público, pero aún no se ha dejado sentir en el terreno más difícil hoy, es decir, el del empleo, y en otro previo y determinante de aquél, la inversión... Se dan por fin todas las condiciones objetivas para que los problemas pendientes, paro, inversión y déficit público, puedan resolverse a medio plazo. Ahora no queda más que esperar." (1).

Aunque me parece un tanto discutible la afirmación de que en el último trienio contamos con una "nueva política económica", tal vez sólo se trata de una mayor decisión del Gobierno en aplicar la misma política

(1) Cfr. Guillermo de la DEHESA, *La política económica frente a la crisis*, en Información Comercial Española, núms. 617-618 de enero-febrero 1985, pág. 17.

económica de los años anteriores, lo cierto es que la conclusión a que llegó Guillermo de la Dehesa coincide fundamentalmente con el balance que hicieron para el mismo período, la OCDE, el FMI, la CEOE y otros organismos.

En otro momento he señalado cómo los propios empresarios españoles han reconocido en su diagnóstico de la situación económica en 1983/1984 aspectos positivos y aspectos negativos de la política económica del actual Gobierno socialista.

Entre los aspectos positivos reconocidos están: la reducción del ritmo de *inflación* hasta situar el índice de inflación en diciembre de 1984 en el 9% previsto; el crecimiento del PIB entre el 2 y el 2,5%, gracias a la expansión de las exportaciones; la mejora del déficit de la balanza comercial y mejores resultados económicos de las empresas.

Sin embargo la CEOE no ha podido menos de subrayar otros tantos aspectos negativos de la actual situación económica como: al desequilibrio presupuestario del sector público; el *creciente control* de los recursos financieros (de octubre de 1982 hasta abril de 1984, los coeficientes bancarios aumentaron en 14 puntos porcentuales); la *insuficiencia de las inversiones* y el *incremento del paro* (2).

A lo largo del primer cuatrimestre de 1985 hemos conocido, tanto por el avance de la Contabilidad Nacional que el INE hizo público la primera quincena de marzo, como por la Encuesta de Población Activa (EPA), los nuevos datos que corrigen en cierta medida el diagnóstico anterior. Son los siguientes: en 1984 el crecimiento del PIB se quedó en el 2% en vez del 2,5% previsto por el Gobierno; la inversión privada cayó un 3,5% en términos reales y el consumo privado bajó un 1% en vez de aumentar medio punto como era el objetivo del Gobierno. Esto explica las nuevas medidas de política económica (decreto-ley del 30 de abril de 1985) del ministro de Economía y Hacienda tendentes a estimular el consumo y la inversión.

No obstante, los datos más significativos y preocupantes son el rebrote de la inflación en los cuatro primeros meses de 1985 con un incremento de los precios en este corto período del orden del 4,3%, lo que echa por tierra el objetivo del Gobierno de lograr un 7% de inflación en 1985, y el aumento del paro que en España se acerca ya a los tres millones de parados. Según la Encuesta de Población Activa (EPA) el paro estimado alcanzó exactamente la cifra de 2.942.500 parados en el mes de abril, es decir, el 22% sobre la población activa (3).

Al margen del valor que cada uno quiera dar a estos resultados de la EPA y a su interpretación, lo cierto es que no se pueden negar dos cosas: el fallo notable de las previsiones de los expertos y la profundidad de la crisis del mercado de trabajo a pesar de todas las medidas de fomento del empleo a las que me referiré después en relación con el "Acuerdo Económico Social".

(2) Victorino ORTEGA, *La situación económica a examen*, en Revista de Fomento Social, n.º 155, julio-septiembre de 1984.

(3) El paro "registrado" (sin computar el paro agrícola subsidiado) era en esta misma fecha de 2.681.087 parados. La diferencia respecto del paro "estimado" era de 243.400.

Según las previsiones de la OCDE (4) la tasa de paro en España "podría alcanzar el nivel récord del 19,75% en el 1984, para estabilizarse en este nivel, muy elevado, en 1985". Estas previsiones, no sólo no se han cumplido, sino que según el último informe de la OCDE referente a los 24 países que la forman (mayo 1985) "el paro dejará de crecer en España en 1986".

A la vista de los resultados de la EPA en el mes de abril hay que reconocer que tampoco se han cumplido las previsiones macroeconómicas de la Secretaría de Estado de Economía y Planificación Económica, según las cuales el paro en 1986 alcanzaría la cifra de 2.700.000 parados (5). Esta cifra ha sido superada un año antes incluso referida al "paro registrado".

Pero lo más preocupante no es el hecho de que las previsiones no se hayan visto cumplidas, sino la demostración una vez más de que la crisis del mercado de trabajo en España va siendo cada día más crónica haciendo mayor el fuerte desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo. Así frente a una demanda de trabajo de 3.548.800 empleos demandados y una oferta de 2.004.100 empleos el año 1980, se ha pasado en el primer semestre de 1984 a una demanda de 3.927.400 empleos y una oferta de sólo 1.783.000 puestos de trabajo (6).

Como explicación de este fuerte desequilibrio se suele aducir principalmente la falta de flexibilidad a la hora de contratación en el mercado de trabajo español. Esta explicación, con tener su parte de verdad, está perdiendo peso con las nuevas políticas de fomento del empleo temporal, a tiempo parcial... etc. y cada vez más tendremos que centrar nuestra atención en la política económica que se está empleando si queremos explicar la crisis del mercado de trabajo.

II. EL "AES" Y LA POLITICA ECONOMICA

Se suele entender por política económica "la acción del Gobierno dirigida a una serie de objetivos a corto, medio y largo plazo, unos más mensurables (empleo, estabilidad de los precios, etc.) y otros menos (el bien general, el bienestar de la población, etc.), y que debe ser juzgada tanto por la adecuación de medios a objetivos como por sus resultados" (7).

En los tiempos todavía no muy lejanos del desarrollismo español se solía señalar a la política económica como objetivos a corto plazo: a) el pleno empleo (hoy tendríamos que decir la disminución del paro), b) la estabilidad de los precios, y c) el equilibrio de la balanza de pagos (8).

(4) OCDE, *Etudes Economiques 1983-1984*, "ESPAGNE", mayo 1984.

(5) Cfr. Carlos GOMEZ, *Un cuadro macroeconómico elaborado por Economía*, "El País" del 14 de julio de 1985 y "Cambio 16" del 30 de julio de 1985.

(6) Cfr. Antonio GARCIA de BLAS y Santos B. RUESGA, *Crisis económica y mercado de trabajo* (1975-1984), "Información Comercial Española", enero-febrero 1985, p. 221.

(7) Cfr. Guillermo de la DEHESA, o.c., pág. 7.

(8) Cfr. Emilio de FIGUEROA, *Curso de política económica*, Madrid 1965.

Dentro del marco de la política económica y como un capítulo importante, por ser uno de sus objetivos la creación de empleo, está la política de empleo que es la que va a centrar mi atención principalmente en lo que sigue a continuación. Desde esta perspectiva quiero remontarme a la Ley Básica de Empleo (LBE) de 8 de octubre de 1980.

En esta Ley se establece una doble finalidad a la política de empleo en su artículo 1.º:

1. La consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo, entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.
2. La protección de las situaciones de desempleo (9).

Por los datos que he ofrecido en el primer apartado se ve que la política económica que han seguido o utilizado los últimos Gobiernos no ha conseguido equilibrar a corto, y previsiblemente a medio plazo, la oferta y la demanda de trabajo. En ese sentido dicha política económica en lo que tiene de política de empleo ha fracasado en su principal objetivo. Eso no quita que haya logrado mejores resultados respecto de los otros objetivos: una mayor estabilidad de los precios y una mejora de la balanza de pagos.

Cuando se firmó el Acuerdo Económico Social (AES) el 9 de octubre de 1984 por el Gobierno, CEOE, CEPYME y la UGT, no faltaron intentos de vender el AES como un instrumento de política económica para la creación de puestos de trabajo. La campaña naturalmente fracasó porque ésa era una mala lectura del AES.

Analizando el AES desde la óptica de la política de empleo, y en ese sentido también desde la política económica, he llegado a la conclusión (10) que ni la CEOE, ni CEPYME, ni la UGT, ni tampoco prácticamente el Gobierno se comprometieron en dicho acuerdo a la creación de empleo. Dicho de otra manera, ninguno de los tres firmantes se comprometió a firmar un "tipo de política de empleo que pudiera poner en cuestión la actual política económica del ministro de Economía y Hacienda".

Es cierto que el presidente del Gobierno en el momento de firmar el AES afirmó que el Gobierno buscaba en el AES un "acuerdo como instrumento para *llevar adelante* una política que trasciende los intereses de cada grupo social o de cada partido político; una política económica capaz de animar la inversión y el empleo... Porque el binomio inversión-empleo era, y es, el objetivo de la política gubernamental" (11).

Pero en realidad se trata de una mera declaración de intenciones, pues cuando se examinan las medidas concretas del AES para la promoción del empleo se advierte que el objetivo prioritario del AES no es otro que la creación de un clima de paz social, de moderación salarial y al

(9) Cfr. Victorino ORTEGA, *La actual política de empleo y el paro*, en Revista de Fomento Social, n.º 147 julio-septiembre de 1982, pág. 261 y ss.

(10) Cfr. Victorino ORTEGA, *El acuerdo económico y social a examen*, Revista de Fomento Social, n.º 157, enero-marzo 1985, pág. 9 y ss.

(11) Cfr. "Acuerdo Económico y Social", Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1985.

mismo tiempo de apoyo a la actual política económica del ministro de Economía y Hacienda, así como a la nueva política (paliativa del paro) de contratación temporal, a tiempo parcial, en prácticas, para la formación, para trabajadores minusválidos, etcétera, del ministro de Trabajo y de la Seguridad Social.

Este juicio de valor que acabo de hacer se apoya, no sólo en el examen del contenido del AES, sino en el seguimiento de la política económica de Miguel Boyer que ha mantenido una línea más constante de lo que a veces se cree. Ha sido una política económica eminentemente antiinflacionista que "se centró —como se ha dicho— en tratar de modificar el concepto más importante dentro de la estructura de los costes, los gastos de personal. Estos, aparte de su importancia dentro de una estructura normal de costes, son más fáciles de modificar o alterar en el seno de la empresa, mientras el resto (materias primas o financieros) quedan fuera en buena medida, de la actuación de la misma. Así, mientras se produjo una cierta moderación de los costes laborales, los gastos financieros evolucionaron en sentido contrario, al alza, a lo largo de la crisis" (12).

Con ocasión del decreto-ley de Medidas Urgentes de Política Económica (30 de abril de 1985), algunos comentaristas han querido ver en ellas no sólo una modificación de la política económica socialista, sino también una prueba de que la política económica "impuesta" con energía por el ministro de Economía y Hacienda atravesó por *cuatro etapas* distintas: 1.ª la etapa correspondiente al programa electoral en la que para lograr la creación de 800.000 empleos se "ofertaba" una política económica expansiva en el último trimestre de 1982; 2.ª la etapa de 1983 en la que Miguel Boyer establece una política monetaria rigurosa, con el fin de controlar la inflación, mejorar la balanza de pagos y reducir el déficit público; 3.ª la etapa que se inicia en 1984 en la que se elevan a la categoría de permanentes las medidas estabilizadoras del ministro de Economía y Hacienda, y 4.ª la etapa que comienza con la firma del Acuerdo Económico Social y se extiende al bienio 1985/1986 (13).

Si por distintas etapas o períodos por los que ha pasado la actual política económica del Gobierno socialista, se quiere entender distintas políticas económicas o cambios notables en la política económica del ministerio de Economía y Hacienda, debo confesar que no estoy de acuerdo. En primer lugar, porque no se puede hablar de una política económica del programa electoral de tipo "expansivo", para crear los 800.000 puestos de trabajo que nunca se intentó. Un programa electoral no suele pasar de un simple programa de promesas o a lo sumo de meros objetivos.

Y en segundo lugar, porque, salvo matices muy pequeños, en el trienio 1983-1985 se ha mantenido una misma política económica fundamentalmente monetarista, de moderación salarial, de subida de la

(12) Cfr. Antonio GARCIA DE BLAS y Santos M. RUESGA, o.c., pág. 230.

(13) Pueden verse el análisis de Vicente CLAVERO en el ABC económico del 22-4-85 sobre los "treinta meses de política económica" y J. Estefanía en "El País" del 9 de junio de 1985 sobre la "nueva política económica".

presión fiscal y de apoyo al sector exterior. Nadie podrá negar que el ministro de Economía y Hacienda ha sido el más coherente entre sus declaraciones y las medidas que fue tomando, al menos ante la opinión pública, desde la devaluación de la peseta al hacerse cargo de la política económica española.

Ha sido pues una constante histórica en la política económica de Miguel Boyer la siguiente jerarquía de prioridades: en primer lugar, "reducir la inflación" al 12% en 1983, el 8% en 1984, el 7% en 1985 y el 6% en 1986; en segundo lugar, "mejorar nuestras cuentas exteriores"; en tercer lugar, "contener, primero y, reducir después el déficit público" y en cuarto lugar la elaboración de un plan "a medio y largo plazo que persiga un triple objetivo: de un lado reducir incertidumbres; de otro lado, luchar contra el paro y crear nuevos puestos de trabajo..." (14).

Esta jerarquía de prioridades de la política económica del ministro de Economía y Hacienda ha sido mantenida contra viento y marea, incluso en los momentos más conflictivos con los sindicatos y las organizaciones empresariales. "En ningún caso —afirma M. Boyer— serán modificados los objetivos monetarios y financieros", aunque esto pueda suponer la ruptura en la negociación colectiva del "Acuerdo Interconfederal" para 1984.

En 1984, en parte por esa posición inflexible del ministro de Economía y Hacienda, no hubo acuerdo marco entre sindicatos y organizaciones empresariales. Los primeros rechazaron el tope salarial del 6,5% fijado por el Gobierno porque los salarios terminarían por perder poder adquisitivo, como así ocurrió, y los empresarios acabaron por rechazar la política presupuestaria y monetaria del ministerio de Economía y, en definitiva, del Gobierno socialista (15).

No tengo inconveniente en reconocer que al mantener Miguel Boyer una política económica fundamentalmente antiinflacionista, dejando para el medio y largo plazo la creación de empleo, no ha hecho otra cosa que seguir las políticas económicas de los países más industrializados de la OCDE lo que ha dado como resultado un control de la inflación y una mejora de la balanza comercial.

Sin embargo, si una política económica debe juzgarse, tanto por la adecuación de medios a objetivos, como por sus resultados, desde el punto de vista de la creación de empleo o de conseguir un mayor equilibrio en el mercado de trabajo tenemos que reconocer que la política económica del Gobierno socialista ha fracasado. Reducir el ritmo de inflación en *cinco* puntos durante los tres últimos años ha supuesto incrementar el nivel de desempleo en *siete* puntos, pasando del 15% al 22% en la tasa de paro durante el mismo período de tiempo.

Este fuerte desequilibrio existente en el mercado de trabajo es el que ha motivado una serie de medidas "urgentes" de política económica

(14) Cfr. Miguel BOYER, *Opiniones*, en "Papeles de Economía", n.º 15, 1983, págs. 366-367.

(15) Cfr. Victorino ORTEGA, *Crisis económica y problemática sociolaboral* (1984), en "Revista de Fomento Social", n.º 153, enero-marzo de 1984, pág. 9 y ss.

(decreto-ley del 30 de abril, entre otras) de carácter liberalizador como: reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas, reducción de las retenciones, libertad de amortización para las inversiones que se inicien en 1985 y 1986, apoyo al sector de la construcción, etc.

Estas medidas de política económica calificadas de "urgentes", aunque en sí mismas son laudables, pues, tratan de facilitar la recuperación de las inversiones y así incentivar más la creación de empleo, no suponen un cambio radical en la política económica del Ministerio de Economía y Hacienda. Pero sí introducen modificaciones importantes de consecuencias todavía imprevisibles.

Lo que sí hay que decir es que dichas medidas "urgentes" modifican el cuadro macroeconómico de objetivos, dentro del cual se firmó el AES en octubre de 1984. Me refiero a la Declaración del Gobierno que precedió la firma del Acuerdo y también al "acuerdo tripartito" sobre *incentivos fiscales a la inversión* (ver art. 3.º, Cap. 1 del Título I del AES).

En el momento de la firma del AES el incremento económico para 1985 fue estimado en un 3% y seis meses después (abril 1985) el Gobierno lo rebaja a una cifra que va del 2,1% al 2,6%; la inflación prevista que está en la base del AES era del 7% y en el mes de abril había alcanzado ya el 4,3%, lo que obligó a estimarla por encima del 8% en diciembre de 1985. Lo mismo ha sucedido con la inversión que habiendo sido estimada en un 5,5% de aumento ahora se rebaja al 4%, y con el consumo que estimándose un aumento del 1,3% en abril se ha rebajado a sólo el 1% (16).

Esta revisión de los principales objetivos macroeconómicos explica y motiva también las nuevas medidas urgentes de política económica a las que antes me he referido, y cuya finalidad no es otra que estimular la inversión y el consumo y, en definitiva, la creación de empleo. ¿Se conseguirá este último objetivo? Personalmente pienso que no, si no se logra reducción drástica del déficit público. A lo sumo pueden compensar la depresión del mercado interno y de las exportaciones del primer cuatrimestre de 1985.

III. EL AES Y LA POLÍTICA DE EMPLEO

El art. 15 del Capítulo VI, Título I, del AES, dice que "las organizaciones firmantes han podido constatar que la nueva normativa sobre contratación aprobada por las Cortes Generales por la Ley 32/1984, de 2 de agosto, introduce innovaciones positivas para el empleo; en especial para los jóvenes (contratos de trabajo en prácticas y para la formación), así como las modalidades a tiempo parcial y por lanzamiento de nueva actividad..." Lo mismo se dice de los contratos de relevo.

En realidad se trata de una simple constatación, no de un compromiso por lo que se refiere sobre todo, a la CEOE y CEPYME. Estas a lo único

(16) Cfr. J. ESTEFANIA/S. ARANCIBIA, *La situación de la economía española*, "El País" de 9 de junio de 1985.

que se comprometen es a difundir las disposiciones reglamentarias que se dicten al respecto entre las Organizaciones empresariales y las Empresas.

El hecho de que se acepte el difundir las nuevas normas de fomento del empleo que se han ido desarrollando, especialmente, a partir del Estatuto de los Trabajadores y la Ley Básica de Empleo de 1980, significa que en principio los empresarios y sindicatos firmantes de los Acuerdos Marco aceptan la política de empleo que esa normativa incluye.

Las múltiples medidas de política de empleo que se han venido dictando por los últimos Gobiernos se suelen clasificar en tres núcleos (17). En primer lugar, aquellas medidas que van dirigidas a quienes *están en desempleo*. En segundo lugar, aquellas acciones o medidas cuyo objetivo es facilitar a las empresas la contratación de aquellos grupos de trabajadores que por sus características específicas pueden encarecer su empleo. Y en tercer lugar, dada la rigidez que ha caracterizado el mercado de trabajo en España, estarían las nuevas fórmulas de contratación laboral mucho más flexibles.

Por lo que se refiere al primer grupo de medidas, las que se dirigen a "la oferta de trabajo insatisfecha", es decir, los desempleados, el Acuerdo Económico y Social trata de mejorar el *subsidio de desempleo*. Conforme al art. 10 del AES el Gobierno se ha comprometido a utilizar los medios más adecuados, de acuerdo con la Ley 31/1984, de 2 de agosto, sobre Protección del Desempleo, para pasar de una tasa de cobertura por desempleo del 29% de los parados en 1984 a un 43% en 1985 y al 48% al término del año 1986. Se trata, pues, sólo de un compromiso serio por parte del Gobierno.

Dentro todavía de las medidas de política de empleo que inciden sobre "la oferta de trabajo insatisfecha", cabe señalar aquellas que se orientan a la modificación de la edad mínima y máxima para la entrada y salida del mercado de trabajo, y también las que tienden a la reducción del tiempo de trabajo. Y en este punto el AES simplemente respeta lo establecido: la edad mínima de incorporación al trabajo a los 16 años, la jubilación ordinaria a los 65 años, la jornada semanal de 40 horas y 30 días de vacaciones anuales impuesta por ley en 1983.

Sin embargo, el AES al igual que otros acuerdos bipartitos o tripartitos anteriores, sí sugiere algunas medidas orientadas a incidir sobre "la oferta de trabajo insatisfecha". Tales son: a) la *supresión* de las horas extraordinarias y b) un *mayor control* del pluriempleo (arts. 8 y 9, Título II del AES). Pero como el mismo texto del acuerdo tripartito indica se trata más de "recomendaciones" que de auténticos compromisos de las tres partes firmantes del AES. Dice así el art. 8.º mencionado: "*Se recomienda*", que en cada empresa se *analice* conjuntamente, entre los representantes de la empresa y de los trabajadores, *la posibilidad* de realizar nuevas contrataciones, dentro de las modalidades de contratación vigentes, *en sustitución* de las horas extraordinarias suprimidas". Y más

(17) Cfr. Luis ALBENTOSA PUCHE, *El Paro en España* (cp. VI Las medidas de la política de empleo), Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1983.

adelante se añade: ..."las partes firmantes de este Acuerdo consideran positivo *señalar a sus Organizaciones la posibilidad* de compensar las horas extraordinarias estructurales por un tiempo equivalente de descanso, *en lugar de ser retribuidas monetariamente...*"

Todavía dentro de las acciones o medidas contempladas en el AES que pueden incidir también sobre la "oferta de trabajo insatisfecha" (paro juvenil) está el "acuerdo tripartito" (art. 16 del Título I) relativo a la "formación profesional" *reglada y ocupacional*. Este tema es importante, pues, todos estamos convencidos de que *una* de las causas de la deficiente situación del mercado de trabajo en España está en el alejamiento de la actual formación profesional de las necesidades de mano de obra de las empresas. Pero sucede que una vez más este acuerdo se reduce a "constituir un Consejo General de la Formación Profesional de carácter tripartito..." cuyo primer cometido es "la elaboración de un Programa Nacional de Formación Profesional..."

Todo este conjunto de medidas o acciones contempladas en el AES y tendentes a incidir sobre la "oferta de trabajo insatisfecha", no pasan de ser medidas o acciones *paliativas de la situación de paro*, incluidas las que se dirigen a reducir el tiempo de trabajo o, si se prefiere, a un reparto distinto del trabajo existente.

Hay que admitir que no se trata de acciones o medidas de política de empleo nuevas, aunque sí pueden ser indicadoras de la orientación de una futura política de empleo. En España no contamos con estudios sobre los resultados o efectos en el mercado de trabajo de las medidas tendentes a la reducción o reparto del trabajo existente. Pero intuyo que pueden ser bastante inferiores a los resultados que han dado en Alemania Federal ese tipo de medidas, como muestra el profesor F. Buttler en el interesante estudio publicado en este mismo número de *Esic-Market* (18).

Quedaría incompleto este apartado si no me refiriera a las medidas de política de empleo en cuanto dirigidas a incidir en la *estimulación de la demanda*, es decir, en las empresas demandantes potenciales de trabajadores.

En España, desde 1977 en el que las distintas fuerzas políticas llegaron a un acuerdo conocido por el nombre de "Pacto de la Moncloa" que contenía una determinada política salarial y de fomento del empleo, se fueron dictando una serie de disposiciones normativas tendentes a fomentar el empleo *juvenil*, de trabajadores perceptores *del subsidio de desempleo*, de la mujer con *responsabilidades familiares*, de trabajadores *emigrantes que vuelven* del extranjero y de trabajadores en general de determinadas comarcas o áreas geográficas (19).

El estímulo de este tipo de medidas de fomento del empleo de determinados colectivos ha consistido en desgravaciones fiscales en el impuesto de sociedades o en bonificaciones de hasta el 50% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, etc.

(18) Cfr. F. BUTTER, *¿Existe una política de Mercado de trabajo para el futuro?*, *Esic-Market*, julio-septiembre de 1985.

(19) Cfr. Luis ALBENTOSA PUCHE, o.c., pág. 292 y ss.

Al llegar aquí la pregunta es obligada: ¿cuál ha sido la reacción de las empresas demandantes potenciales de ese tipo de trabajadores? Si nos atenemos a los datos oficiales del Instituto Nacional de Empleo (INEM) hay que decir que la reacción fue positiva. Así nos encontramos que el año 1980 el número de contratos que se realizaron de acuerdo con los diversos programas de fomento del empleo de jóvenes y de perceptores del desempleo alcanzó la cifra de 516.280 (el 27,0% de todas las contrataciones registradas) y en 1981 la cifra fue de 362.106 (el 18,3% de todas las colocaciones registradas ese año).

Sin embargo, hay que añadir que se trataba de contratos de trabajo precarios que a lo sumo lograron suavizar la situación de desempleo, pues, un 48,1% de los contratos de jóvenes no superó los 15 meses de duración y de ellos la mayoría duró menos de nueve meses. Y en lo que se refiere a los contratos de trabajadores que estaban percibiendo la prestación por desempleo la precariedad del empleo creado todavía fue mayor: sólo el 27,7% de dichos contratos duró más de 9 meses, el resto (72,3%) tuvieron una duración inferior a los nueve meses (20).

Es evidente que las empresas se sintieron estimuladas por las bonificaciones y desgravaciones fiscales de los distintos programas de fomento del empleo de determinados colectivos, como se han sentido estimuladas por la mayor flexibilidad de las actuales fórmulas legales de contratación laboral: contratos en prácticas, para la formación, a tiempo parcial y de relevo.

Acerca de los resultados de la nueva normativa, posterior a la firma del AES, mucho más flexible y estimulante para las empresas, se ha escrito lo siguiente:

"Hay que destacar que *la sustitución* de contratos normales por contratos incentivados no ha producido un incremento espectacular de los nuevos empleos, pues, el importante aumento producido en el número de contrataciones en las primeras semanas posteriores a la firma del AES, ha remitido a medida que pasaban los meses, quedándose incluso en tasas inferiores a la media del cuarto trimestre de 1984.

Así en enero de 1985 se alcanzaron un total de 69.772 contrataciones; en febrero descendieron hasta 66.340; y se situaron con 65.309, en abril de este año, en la tasa de contrataciones más bajas del año" (21).

Para una valoración, no sólo cuantitativa, sino también cualitativa de los empleos creados mediante la mayor flexibilidad de las actuales fórmulas legales de contratación laboral, hay que añadir el siguiente dato. En esas cifras a primera vista altamente significativas están contabilizadas todas aquellas contrataciones realizadas mediante convenios del INEM con las distintas Administraciones Públicas y las registradas en el Plan de Empleo rural en Andalucía y Extremadura.

El AES (art. 7) al incrementar la dotación del INEM en 30.000 millones de pesetas fomenta este tipo de contratos o conciertos con las Admi-

(20) Ib. págs. 300 y 301.

(21) Cfr. José Antonio VEGA, *Escaso incremento de contrataciones desde el AES*, en ABC del empleo, 24 de mayo de 1985.

nistraciones Públicas. Pero se trata de contratos temporales, cuya duración si nos atenemos a los resultados del año 1984 tuvo un promedio de duración de esos contratos de 2 a 3 meses. Se trata, pues, de una creación de empleo que sólo logra paliar la grave situación de desempleo que padece España.

IV. A MODO DE CONCLUSION

Todavía es pronto para sacar conclusiones acerca de los resultados de la vigente política de empleo y en su tanto de la política económica del Gobierno socialista. Por eso prefiero terminar con unas reflexiones *provisionales* apoyadas en otros juicios de valor:

A) El AES no ha modificado apenas la política de empleo que se ha venido utilizando desde los Pactos de la Moncloa, si no es facilitando al máximo la *temporalidad* y consiguiente *precariedad* del trabajo... De ahí el peligro de que la voracidad en la contratación temporal pueda llevar al fomento de una sociedad laboral itinerante, de enorme inestabilidad social y política... De ahí también la importancia de dar con la dosis adecuada de temporalidad en el empleo (22).

B) En el AES como en anteriores acuerdos económicos y sociales se ha pactado, por un lado la moderación salarial y, por otro, se ha dado el "visto bueno" a una política de empleo que por su gran flexibilidad tiende a repartir el trabajo "existente". Pero en una economía social de mercado "las organizaciones empresariales, como partes contratantes del mercado de trabajo, tienen que reconocer que *no pueden* controlar simultáneamente el nivel de salarios y el grado de empleo..."

Pero al mismo tiempo, las partes negociadoras del AES —especialmente el Gobierno— no pueden contentarse con una política "paliativa del paro" que lo único que logra es "redistribuir el trabajo existente". Esto "constituye una capitulación ante el reto de crear nuevos puestos de trabajo... que sean productivos e internacionalmente competitivos" (23).

C) Finalmente, la reacción de determinados grupos ante una política de empleo como la del real decreto de 25 de mayo de 1985 ("BOE" del 1 de junio) que tiende a fomentar el empleo estable y a jornada completa de los jóvenes menores de 26 años me parece exagerada. Me refiero al siguiente comentario a dicho real decreto:

"Es preocupante la coexistencia de empresas con trabajadores sujetos a regímenes laborales dispares: unos baratos, otros caros; unos flexibles, otros inflexibles... De proseguir esta línea de fragmentación de nuestro mercado de trabajo se podría llegar al absurdo de que resultara ventajoso cerrar

(22) Cfr. Juan A. SAGARDOY, *Apuntes sobre las relaciones sociolaborales*, en España: un presente para el futuro, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1984, p. 431.

(23) Cfr. Juergen B. DONGES, *La insuficiencia de productividad en la economía española*, lb., pág. 123.

empresas sujetas al sistema tradicional de relaciones laborales para abrir otras en condiciones más favorables." (24).

Si he tachado de exagerado, y creo que me quedo corto, este comentario, se debe a que una política de estímulo a las empresas, para que los contratos en prácticas, para la formación, etc., se transformen en contratos indefinidos me parece justa y conforme con una economía social de mercado.

Otra cosa es exigir una política de empleo menos coyuntural y fragmentaria que incluya también la reforma de la Seguridad Social. Pero esta reforma no se acometerá con éxito sin "un gran pacto de todas las fuerzas sociales, económicas, políticas y sindicales, con una duración de por lo menos seis años (no dos como el AES), para empezar a crear de verdad empleo, regenerar el tejido empresarial español y poder abordar así la entrada en la CEE con alguna probabilidad de éxito" (25).

(24) Cfr. Sancho de MONCADA (colectivo próximo al Instituto de Estudios Económicos), *¿Cambios de rumbo en la política económica?*, en ABC 7 de junio de 1985.

(25) Cfr. José María DE ESCONDRILLAS, *Un pacto de Estado contra el paro*, "El País" 2 de noviembre de 1984.