

Mercado de trabajo y Estado de bienestar en España

Félix M. HERRADOR BUENDÍA*

Resumen

En un proceso continuado de creciente competitividad económica, dentro del cual el fenómeno del empleo sufre las consecuencias del mismo, se hace necesario analizar la configuración del mercado laboral y su influencia en las estructuras públicas actuales del bienestar.

Es decir, se trata de reflejar qué tipo de mercado de mano de obra se ha ido conformando desde 1986 —con la incorporación de España a la entonces Comunidad Europea (CE)—, cuál es el modelo de relaciones industriales resultantes del mismo (qué actitud adoptan los interlocutores sociales y los poderes públicos), y cómo influyen en lo que denominamos “Estado de bienestar” como consecuencia social para los trabajadores.

Durante estos años, las políticas comunitarias han intentado aportar iniciativas de empleo acordes con la revisión financiera y el mantenimiento de unas estructuras sociales de bienestar imprescindibles, pero condicionadas por la evolución económica, para que sean factibles y asumibles por los Estados miembros, desde el punto de vista del equilibrio presupuestario.

I. Introducción

En este artículo se intenta reflejar qué modelo de mercado de trabajo se ha venido configurando desde 1986 hasta la actualidad, qué tipo de relaciones laborales han ido resultando del

Abstract

In a continual process of increasing economic competition where the employment phenomenon bears these consequences, it's really necessary to analyse the configuration of the laboral market and his influence in the present-time public structures of the welfare conception.

The important question is to reflect what type of the labour market have been to configurate since 1986 —this date refered to the incorporation of Spain in the comunitary field—, which is the typical model of the industrial relations resulting —which is the posture of the social partners and the authority-publics powers about this question—, and how this subject influences in the welfare State and in the working factor.

A long time, the comunitary policies have try to contribute employment initiatives right with the financial revision and the support of a basic social structures welfare but it's conditioned in order to the economical evolution for these structures would be useful and feasible for the all States members, from an angle of the budget balance.

mismo, y cómo han influido éstas en lo que se denomina “Estado de bienestar”.

En el contexto de las políticas sociales, el mercado laboral ocupa un lugar básico para el bienestar social de la comunidad.

* Profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Universidad Complutense de Madrid.

De que se cumpla el objetivo constitucional del "pleno empleo" u "ocupación plena"¹, y se consiga la "tasa de desempleo del pleno empleo", depende el mayor nivel posible de bienestar y confort para la sociedad.

Actualmente, un país que se precie de ser un auténtico "Welfare State" deberá garantizar por todos los medios unas "estructuras estables de bienestar" (educación, sanidad, vivienda, etc.), entre las que la institución del mercado de trabajo tendrá que potenciar las políticas activas promotoras y generadoras de empleo, en detrimento del predominio y uso tradicional de las políticas pasivas garantistas y sustitutorias del salario. Este cambio de filosofía en uno de los pilares fundamentales del Estado de bienestar, como lo es el mercado de trabajo, asegurará la viabilidad económica futura del mismo.

Paralelamente a lo que la teoría económica ortodoxa llama "mercados tradicionales" (bienes, servicios, productos, capitales), existe el "mercado de trabajo o de mano de obra", que los autores neoclásicos consideran como un mercado homogéneo y uniforme más, dentro de los anteriores, basado en el factor trabajo.

Desde el campo de la Economía del Trabajo se estudia el mercado laboral como un mercado singular por su composición, y se encuentra sujeto, lógicamente, a una serie de aproximaciones provenientes de distintas posiciones doctrinales, que se verán más adelante.

Este artículo se apoya en una visión doctrinal institucional del mercado de trabajo, originaria del profesor Kerr y compartida por otros institucionalistas más recientes como Dunlop (Kerr, 1985).

Desde hace mucho tiempo viene dándose una polémica básica entre expertos del análisis del mercado laboral. El problema consiste en determinar la importancia relativa de las "fuerzas competitivas del mercado" y las "influencias institucionales".

Es necesario distinguir entre las fuerzas del mercado que hacen hincapié, sobremedida, en la maximización de la ganancia de los compradores y vendedores individuales expuestos a condiciones competitivas y que tienen que incurrir en costes de información y movilidad y lo que se denominan influencias institucionales que resaltan normalmente un comportamiento no coherente con la explotación óptima de las oportunidades de ganancia, o un comportamiento de grupo encaminado a proporcionar a los afiliados alguna protección frente a las fuerzas de la competencia (Kerr, 1985).

En el enfoque de las influencias institucionales, las normas contribuyen a la creación de líneas de demarcación más claras y definidas entre los mercados laborales. Estas normas institucionales son instrumentos de influencia que elaboran los agentes sociales y los poderes públicos para regir el funcionamiento de los diferentes mercados de mano de obra (Kerr, 1985).

¹ El artículo 40.1 de la Constitución Española de 1978 (CE' 78) establece que "los poderes públicos, (...). De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo".

II. El mercado de trabajo. Aproximación y definición

El mercado laboral se enfrenta, hoy en día, a graves problemas para poder generar suficiente empleo de calidad y, a la vez, mantener un aceptable nivel de bienestar social.

La utilización del término "mercado de trabajo" implica la existencia de una uniformidad suficiente en la conducta de los empresarios y trabajadores que justifiquen las generalizaciones respecto a las acciones de cada colectivo (Kerr, 1985).

La mayor parte de los mercados de trabajo son igualmente indefinidos en cuanto a su especificación de los vendedores y compradores.

Un mercado de trabajo es "(...), sólo un área, con fronteras geográficas y ocupacionales borrosas, dentro de la cual determinados trabajadores suelen ofrecer sus servicios y determinados empresarios comprarlos" (Kerr, 1985: 40).

Aunque cualquier trabajador o empresario puede decidir ir a otro lugar, esta posibilidad hace que el mercado quede fijado con límites difusos debido a las cambiantes preferencias personales de los empleadores y empleados (Kerr, 1985).

Actualmente hay que destacar las tres teorías con mayor importancia acerca del mercado de trabajo: teoría neoclásica, teoría de la segmentación o dualización y teoría institucionalista.

Esto indica que la aproximación hacia el mercado laboral se puede realizar, lógicamente, desde diferentes perspectivas doctrinales.

El predominio de la ortodoxia económica ha extendido unos esquemas analíticos que son presentados como válidos para el conjunto de la realidad social, pero que tienen deficiencias generadas por su excesiva carga determinista.

Las relaciones de trabajo constituyen un complejo entramado de intereses individuales y de grupo. En éste se producen una parte importante de los procesos de distribución de la renta y de desarrollo económico.

De la misma manera, la economía neoclásica ha creado un esquema básico de análisis para las relaciones de trabajo, en el que, como resultado de los intereses conjuntos de la oferta de trabajo (trabajadores) y de la demanda de trabajo (empresas), se establece un determinado nivel de empleo y salarios para la economía (Álvarez, 1996).

La teoría neoclásica, de finales del Siglo XIX y principios del XX, ha defendido una perspectiva esquematizada del mercado de trabajo con un funcionamiento parecido al de otros mercados.

Consecuentemente:

(...), el mercado de trabajo debe caracterizarse por una situación de equilibrio a largo plazo, (...), por una inercia que conduce a la estabilidad y al acuerdo entre oferta y demanda, permitiendo mantener un bajo nivel de desempleo y unos niveles de salario adecuados a cada situación económica (Álvarez, 1996: 22).

Si se produjeron alteraciones sectoriales en el nivel salarial, los mecanismos del mercado pueden conseguir, en un plazo corto de tiempo, recuperar el equilibrio entre oferta y demanda de salarios.

La propia dinámica del mercado fomentará un trasvase de trabajadores desde los sectores con bajos niveles de salario y productividad hacia aquellos con altos niveles de salario y productividad, o bien desde sectores con exceso de oferta de mano de obra hacia sectores con exceso de demanda (Álvarez, 1996).

Con lo que:

El mercado de trabajo real debe tender hacia la homogeneización y el buen funcionamiento que se le atribuye en la concepción teórica, según la cual existe un perfecto nivel de información, ausencia de obstáculos a la libre movilidad y flexibilidad de precios y salarios (Álvarez, 1996: 22).

Se puede afirmar que el modelo neoclásico de mercado de trabajo es el resultado de añadirle al modelo perfecto simplificado teórico algunas enmiendas que lo aproximen más a la realidad.

Es un mercado que se aleja de la perfección, pero sigue llevando sus tareas económicas adecuadamente. Es decir, se rompe el equilibrio entre salario y empleo cuando cambia el nivel del primero. En conjunto, "el mercado es el principal determinante de los salarios" (Kerr, 1985: 62).

Respecto a este modelo neoclásico, es indispensable hacer referencia a la teoría del Capital Humano, representada por el profesor Becker, que puede considerarse como la actualización más destacable de la concepción neoclásica acerca del funcionamiento del mercado laboral. Esta teoría supone una variante distinta del

modelo neoclásico de mercado de trabajo.

Se afirma que éste no es uniforme y homogéneo como mantiene el neoclasicismo, ya que dentro del mercado existen divergentes posiciones en función de los heterogéneos niveles de cualificación y formación de los individuos, que son resultado de la puesta en práctica o no —por ellos mismos— del "esfuerzo y sacrificio" necesarios en la obtención de un beneficio a corto-medio plazo, por otros a largo plazo, y que tienen que ver, en cierto sentido, con el coste de oportunidad² (Becker, 1964).

La teoría del Capital Humano aporta al modelo neoclásico la existencia de diferencias en la oferta de mano de obra respecto a su nivel educativo y formativo.

El funcionamiento del mercado viene determinado por la inversión de los individuos en una creciente cualificación y por los distintos criterios empresariales de contratación y retribución.

El salario del mercado laboral es consecuencia de la existencia de desiguales niveles de remuneración salarial en función de la productividad aportada en el trabajo.

Son los trabajadores los que deben asumir el papel más activo frente a las importantes limitaciones en la capacidad de decisión a que está sometida la demanda de trabajo (Álvarez, 1996).

De esta forma:

La elección individual sobre inversión en educación y formación se introduce como variable explicativa de

² El coste de oportunidad de un bien o servicio es la cantidad de otros bienes o servicios a la que, en un primer momento, debe renunciarse para obtenerlo.

las diferencias observadas en las remuneraciones salariales y en la distribución de ingresos. La inversión educativa aumenta la productividad y, por tanto, la posibilidad de recibir mayores rentas salariales (Álvarez, 1996: 25).

Otro modelo teórico importante sobre el mercado laboral es el que representan las teorías de la segmentación o dualización que explican cuál es la causa de la existencia de divergencias y contradicciones en el mercado (Piore y Doeringer, 1985).

Estas teorías otorgan un valor grande a factores como la tecnología, formación y mercado de productos (Álvarez, 1996).

Esto significa que, *los diferentes requerimientos tecnológicos y la necesidad de sistemas de formación cada vez más específicos en algunas empresas generan distintas formas de utilización de la mano de obra (Álvarez, 1996: 28).*

En una parte de la estructura productiva, con mayores necesidades tecnológicas y mayor estabilidad en la demanda de producción, se produce una internalización del factor trabajo.

Es decir, "La estabilidad laboral y el progresivo incremento de la cualificación de los trabajadores constituyen uno de los elementos básicos de la mejora de su competitividad" (Álvarez, 1996: 28).

Sin embargo, en otra parte del sistema productivo, con menores requisitos tecnológicos y producción inestable, "se generan puestos de trabajo con peores condiciones laborales y salariales, y una mayor rotación de plantillas" (Álvarez, 1996: 28).

La consecuencia clave de esto es la constatación de la existencia de un

mercado de mano de obra compartimentado en el que se aglutinan trabajadores con condiciones laborales y salariales muy distintos y sin posibilidades institucionales de competir entre sí.

Consecuentemente:

(...), se habla de una segmentación o dualización del mercado laboral, es decir, de la existencia de un mercado de trabajo formado por un segmento de trabajadores con empleo estable y salarios relativamente elevados (Mercado primario) junto a otro segmento de trabajadores en los que se concentran los problemas del desempleo y las dificultades de acceso a empleos estables y niveles salariales suficientes (Mercado secundario) (Álvarez, 1996: 28-29).

No obstante, son las necesidades del sistema productivo, en cuanto a requerimientos de cualificación y volumen de producción en cada instante, los que determinan básicamente la asignación final de la mano de obra a los segmentos interno o externo del mercado de trabajo (Álvarez, 1996).

La tercera posición doctrinal importante, que esta ponencia asume y comparte como clave en la configuración actual del mercado laboral, es la representada por la teoría institucional (Kerr, 1985).

Los mercados de trabajo institucionales están definidos, en su mayoría, de una manera específica en un momento dado del tiempo, y sus tamaños cambian con menor frecuencia con el paso del tiempo.

Esto quiere decir que, "sus dimensiones no quedan fijadas por los anhelos de los trabajadores y empresarios, sino por normas, tanto formales como informales" (Kerr, 1985: 40).

Estas normas especifican el tipo de mano de obra que se prefiere en el mercado, cuál tiene posibilidad de pertenecer al mismo, y qué empleadores tienen que comprar en este mercado.

Las reglas institucionales “(...), ocupan el lugar de las preferencias personales en la fijación de las fronteras” (Kerr, 1985: 41).

Se deduce así que estas “reglas de juego” son establecidas por las asociaciones empresariales —mediante los “acuerdos entre caballeros” de los propios empresarios—, por las empresas cuando diseñan su política de personal, por las organizaciones sindicales y los convenios colectivos, y por las actuaciones de los poderes públicos.

Estos instrumentos y reglas “contrastan con las preferencias independientes de los individuos directamente implicados” (Kerr, 1985: 40).

La única definición de mercado de trabajo que tiene sentido es la que establece que cada puesto de trabajo constituye un mercado separado, y cada clase de empleo separado reside dentro de cada uno de esos puestos.

Se puede afirmar que un mercado laboral abarca a los diferentes empleadores de la misma industria existentes en el mismo área. Con lo que se generan tantos mercados de mano de obra como empleadores que contratan trabajadores (Bloom y Northrup, 1958).

Con todo ello, se aprecia que se dan mercados y submercados más o menos relacionados entre sí, y que la introducción y manejo de reglas institucionales crea un mayor número de dichos mercados, y siempre posibilita

que disminuya la interrelación existente entre ellos.

Las reglas institucionales hacen que los mercados de mano de obra se encuentren más estructurados, si bien es cierto que la introducción de una estructura en estos mercados se puede producir incluso sin que haya normas institucionales.

De esta manera, se deduce que un mercado de trabajo está compartimentado cuando existen sindicatos con una serie de normas de conducta —entre ellas, la antigüedad— y cuando la relación empleador-empleado es duradera y personal, los trabajadores son cualificados, se remunera por producción global, y se utiliza un importante volumen de capital o bienes físicos de equipo (Kerr, 1985).

Sin embargo, un mercado no estructurado reúne las siguientes condiciones:

1. No hay sindicatos con normas de antigüedad y de otro tipo, la relación entre empleador-empleado es transitoria e impersonal, los trabajadores no son cualificados, se remunera por unidad de producto y se emplea escaso capital o maquinaria.
2. El empleador elige un trabajador frente a otro sólo si acepta una tarifa por pieza más baja, y el trabajador prefiere a un empresario frente a otro sólo si paga una tarifa por pieza más alta.
3. Las tarifas varían y evolucionan considerablemente en el tiempo, pero son uniformes en el espacio en cualquier momento dado.
4. No existen barreras estructurales a la movilidad de los trabajadores y a la fluidez de las tarifas. El único nexo es el dinero contante (Fisher, 1951).

Es un hecho que los mercados de trabajo institucionales establecen grupos no competitivos. Los mercados quedan delimitados de una manera más concreta y el acceso a los mismos, el movimiento dentro de ellos y la salida, quedan definidos con mayor precisión.

Estos mercados no encuentran su definición en la combinación resultante de las preferencias personales, sino en *normas precisas*. Las fuerzas del mercado ceden ante normas de personal.

Las normas de estos mercados aceptan o rechazan a clases de personas y no a individuos que hayan superado o no las pruebas o los prejuicios del pequeño empresario: "Los trabajadores se han organizado en sindicatos que intentan establecer su soberanía sobre un "territorio de puestos de trabajo" (Kerr, 1985: 44).

Con lo que, dentro de este territorio trabajan los ciudadanos que pertenecen a dicho gobierno privado. Fuera del mismo, se sitúan los no-ciudadanos que no tienen derecho alguno.

La institucionalización de los mercados de trabajo "es un aspecto de la tendencia general de pasar del atomismo al pluralismo y de una sociedad en gran parte abierta a otra parcialmente cerrada" (Kerr, 1985: 44).

Las barreras que dividen la totalidad de las relaciones de empleo en compartimentos, proceden de cinco fuentes:

(...), 1) las preferencias de los trabajadores; 2) las preferencias de los empresarios; 3) las acciones de la comunidad de trabajadores; 4) las acciones de la comunidad de empresarios y 5) las acciones del gobierno (Kerr, 1985: 44).

Las acciones de control sobre el movimiento resultante de los tres últimos puntos se definen como normas institucionales —si están escritas o sobreentendidas—, frente a las elecciones libres que emanan de los dos primeros puntos.

Las *normas institucionales* de los agentes sociales varían grandemente porque reflejan entornos y deseos diversos, con lo cual es difícil generalizar sobre ellos (Kerr, 1985).

Se conoce que los dos sistemas generales de normas son el de la propiedad comunal de grupos de oficios y el método de propiedad privada de los trabajadores industriales.

En el sistema de propiedad comunal, el sindicato de oficios reclama la propiedad —por parte de sus miembros— de los puestos de trabajo situados dentro de un área ocupacional y geográfica cuidadosamente definida.

Los trabajadores se incorporan en el mercado mediante la organización sindical; y los sindicatos, como los empresarios, tienen sus preferencias.

Por otro lado, los empresarios de un área que necesitan una cualificación ocupacional concreta han de emplear a miembros del sindicato o prever las consecuencias. Los oficios de la construcción, la imprenta, los marítimos y los del transporte ilustran este tipo de mecanismos (Kerr, 1985).

En el interior de este mercado de mano de obra de propiedad comunal, los salarios, las condiciones de trabajo y los requisitos de los puestos son iguales y el trabajador tiene un conocimiento poco usual de las condiciones y oportunidades de empleo.

También se suele estandarizar el rendimiento del trabajador. El movimiento de los trabajadores queda muy afectado. Los individuos dentro del mercado son iguales entre sí, pero son desiguales frente a otros que se sitúan fuera del mismo.

El movimiento en el mercado de oficios es básicamente horizontal. El trabajador no obtiene su seguridad del empresario, sino de su cualificación, cuya oferta competitiva controla su sindicato. La expulsión del mercado queda controlada por el sindicato. El empresario puede despedir a un trabajador de un empleo dado, pero no del mercado (Kerr, 1985).

Igualmente, en los mercados de oficios se producen pocas quejas por despido debido a que el trabajador obtiene su seguridad del control del mercado que posee el sindicato y no del empresario.

Por consiguiente, son los sindicatos quienes pueden expulsar al trabajador aunque las razones cambian respecto a las de los empresarios, ya que éstas suelen ser de perfil políticas. Si bien es cierto que las expulsiones realizadas por los sindicatos son poco frecuentes y no ofrecen la misma posibilidad de recurrir a terceras partes como los despidos efectuados por los empleadores (Kerr, 1985).

En el sistema de propiedad privada, las unidades económicas de producción mantienen una norma central que es: "un puesto de trabajo para cada hombre y un hombre para cada puesto de trabajo" (Kerr, 1985:46-47).

En este sistema, el mercado típico consiste en un solo puesto laboral para el que únicamente se da un hombre

disponible. Además, también se suele tener en cuenta la capacidad y antigüedad.

El individuo que ocupa el puesto laboral es el único aceptable para el mismo, y cuando lo abandona el próximo en la lista accede por orden de antigüedad. Este es el único candidato admisible. Con todo ello, el mercado se ha reducido al mínimo.

Por otra parte, el contrato de producción no establece ni define el tipo de ocupación pero estipula la planta, empresa o industria. Estas configuran el mercado (Kerr, 1985).

En este caso es la empresa y no el sindicato quien contrata a los nuevos empleados, aunque la organización sindical puede imponer al empresario su escala de preferencias. A pesar de lo cual, las normas negociadas suelen empezar a ser operativas una vez contratado el trabajador.

El sindicato fija una escala ascendente de puestos de trabajo y una jerarquía ascendente de empleados. Esto significa que, "A medida que se crean puestos de trabajo, van subiendo los trabajadores por orden; y a medida que desaparecen, van bajando" (Kerr, 1985:47).

El trabajador que es suspendido de empleo temporalmente tiene la ventaja de conservar su puesto en la lista de antigüedad. Cada puesto de trabajo tiene un trabajador y todo un conjunto de submercados en los que se emparejan un hombre y un puesto laboral.

Una importante cantidad de convenios colectivos dan prioridad total a una combinación de criterios de antigüedad y capacidad profesional. Igualmente, es obvio que existen fa-

milias de puestos de trabajo que tienen, cada una de ellas, contacto con la realidad social exterior y una jerarquía interna de hombres y puestos relacionados entre sí.

Estas familias de puestos laborales (producción, mantenimiento, administración y ventas) constituyen clases no competitivas dentro de una misma planta o empresa (Kerr, 1985).

La empresa y el sindicato —éste último por motivos debidos a la falta de pago de las cuotas o de ofensa a la organización—, “(...), pueden expulsar a un hombre del mercado, lo que normalmente está sujeto a un posible recurso a una tercera parte” (Kerr, 1985: 48).

Las normas institucionales se establecen en un convenio y especifican las causas que apoyan y justifican el despido, como son, entre otras, la in subordinación, ineficiencia, conflictividad, etc.

También, el trabajador puede quedar retenido dentro de este aparato de comercialización a causa de las posibilidades de promoción en la empresa, y a la viabilidad de un plan de pensiones (Kerr, 1985).

Como en el ámbito de los oficios:

Para el trabajador, el mercado importante es el mercado interno de la planta con sus numerosos y detallados submercados. El movimiento de la planta es vertical, en lugar de horizontal como en el mercado de oficios y los trabajadores luchan por sus derechos de antigüedad en vez de luchar (...), por la jurisdicción de sus oficios (Kerr, 1985: 48).

Sintetizando, las políticas públicas de los países industrializados apoyan

tanto el sistema de propiedad comunal como el de propiedad privada.

Los programas de aprendizaje refuerzan el primero, las normas de seguro de desempleo ayudan a mantener a los trabajadores para posibles vacantes en el mismo oficio o empresa (Kerr, 1985).

Las normas institucionales:

(...), aceptan la vinculación del trabajador con el mismo oficio o la misma planta, y apoyan la existencia, en épocas malas, de un fondo de trabajadores al que pueden acudir tanto el sindicato como el empresario (Kerr, 1985: 49).

No obstante, sin ningún tipo de contratos formales, el oficial y el trabajador industrial se mantienen en su mismo oficio y empresa, respectivamente.

La existencia de normas institucionales emparejan a los individuos con los puestos de trabajo, tanto en el caso de los oficios como en el de la industria, con una mayor precisión de lo que se hacía informalmente antes de su introducción y puesta en práctica (Kerr, 1985).

Estas normas del mercado de trabajo tienen la particularidad de que:

(...), establecen más fronteras entre los diferentes mercados laborales y las hacen más específicas y difíciles de cruzar (...), definen los puntos de competencia, los grupos que pueden competir y el terreno en el que pueden hacerlo (Kerr, 1985: 58).

El conocimiento del contenido de las normas institucionales, aunque menos atractivo que el de las políticas salariales, es más perentorio.

Además, estas normas influyen sustancialmente en la estructuración

y funcionamiento del sistema económico. Es decir, "Estas normas afectan cada vez más, tanto a las oportunidades que se les brindan a los trabajadores, como a las aportaciones que pueden hacer al producto nacional" (Kerr, 1985: 58).

Llegado a este punto, cabe preguntarse acerca del significado del mercado de trabajo. El término "mercado de trabajo" se puede utilizar desde dos perspectivas: convencional (utilizada por la ortodoxia económica) e institucional (utilizada por los empresarios, sindicatos, administradores públicos y parte de los economistas).

Desde el punto de vista convencional, y en el análisis de los salarios, el mercado laboral es "la totalidad de los puestos de trabajo por los que, dada la obtención del equilibrio y teniendo en cuenta un cierto margen para "otras ventajas", se paga el mismo salario" (Hicks, 1935: 7).

Se dice que es el área donde rige un precio único fijado por el propio mercado de trabajo. Esta es la visión tradicional de la ciencia económica.

Desde el punto de vista institucional, el mercado laboral es:

(...), el área definida ocupacional, industrial y geográficamente, dentro de la cual los trabajadores están dispuestos a moverse de un puesto de trabajo a otro y, de hecho, lo hacen con relativa libertad (Kerr, 1985: 61).

Esto significa que, "(...), el movimiento dentro del área es bastante fácil y habitual, y la migración desde el área o hacia ella es menos frecuente y más difícil" (Kerr, 1985: 61).

De hecho, existen muchos mercados y se pueden dar las circunstancias

de que no se pague un único precio, de que un único precio abarque a más de un mercado, si bien es cierto, que dichos mercados pueden ser, por lo demás, totalmente diferentes entre sí.

Se dice también, que el mercado es el mecanismo de distribución de los puestos de trabajo (Kerr, 1985).

El mercado de trabajo se puede definir como el conjunto de mecanismos, reglas e instituciones que confrontan la oferta y demanda de mano de obra. De la misma manera, el modelo de mercado laboral convencional es denominado "mercado de salarios" y el modelo institucional "mercado de puestos de trabajo". Es en este segundo modelo donde las normas institucionales funcionan con mayor eficacia (Kerr, 1985).

III. Mercado de trabajo y Estado de bienestar

Los conceptos de "mercado de trabajo" y "Estado de bienestar" se encuentran tan intrínsecamente unidos que no se puede reflexionar sobre ellos si se obvia alguno de los dos.

La configuración y funcionamiento del mercado de trabajo constituye uno de los pilares decisivos, sino el que más, a la hora de construir la idea de Welfare State.

La denominación "Estado de bienestar" o "Welfare State" fue utilizada originariamente en el Reino Unido a lo largo de la Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, el término se empleó para hacer referencia a los cambios de política social y económica que se estaban fraguando en la es-

estructura social británica (Johnson, 1987).

Keynes, Beveridge y parte del denominado "socialismo fabiano" acreditaron intelectualmente dichas transformaciones, que mantenían un punto común para estas tres aportaciones: la implicación de una administración intervencionista.

Se necesitaban, en el contexto de la post Segunda Guerra Mundial, tres tipos de cambios:

(...), 1) *la introducción y ampliación de una serie de servicios sociales en los que se incluía la Seguridad Social, el Servicio Nacional de Salud, los Servicios de educación, vivienda y empleo, y los de asistencia a los ancianos y a minusválidos, así como a los niños necesitados*; 2) *el mantenimiento del pleno empleo como el objetivo político primordial*; 3) *un programa de nacionalización. Estas tres líneas eran las que, en su conjunto, constituían el Estado de bienestar* (Johnson, 1987: 17).

Con lo que, ya en el segundo tipo de transformaciones, se aprecia que la institución del mercado de trabajo se constituirá en una de las bases fundamentales del Welfare State.

Evidentemente, para obtener esa máxima del "pleno empleo" u "ocupación plena" se necesitaba estructurar un mercado de mano de obra que respondiera a necesidades socioeconómicas de un determinado país y en un momento histórico concreto, y que éstas fueran revisables en el futuro.

Desde la década de los años cincuenta, la institución del mercado de trabajo será la que en mayor o menor medida caracterice realmente al Welfare State, en función del grado de

bienestar ciudadano que logre proporcionar.

Esto quiere decir, que un Estado de bienestar dependerá, sobre todo, del nivel de ocupación y empleo que pueda generar entre el total de la población activa o en edad de trabajar o, por el contrario, de la capacidad que tenga para reducir al máximo la tasa de desempleo (OCDE, 1992).

Por ejemplo, poco después de finalizar la Segunda Guerra Mundial, Suecia ya se enfrentó con un dilema que le obligó a elegir entre desempleo o inflación, y que alcanzó al resto de los países industrializados.

El "pleno empleo" pudo alcanzarse mediante la "manipulación" keynesiana de la demanda, aunque no podía mantenerse por mucho tiempo sin generar inflación.

La regulación de salarios y precios, admitida por los sindicatos en un principio, había resultado imposible de mantener. Los dirigentes de las centrales sindicales habían aceptado el estancamiento de los salarios, pero a nivel local se produjo un deslizamiento imparable y, finalmente, en 1951 se produjo una "explosión" de los mismos. Esto provocó la necesidad de buscar una solución de recambio con el fin de prevenir la aparición de estancamientos inflacionistas (solución propuesta y energíjicamente defendida por los sindicatos) (OCDE, 1992).

Esta solución se basaba en la idea de "política activa de mercado de trabajo", que consistía en intentar mejorar el equilibrio de ese mercado actuando de manera selectiva sobre la oferta y la demanda; pero no sobre el proceso de determinación de los salarios.

Con esta situación el ajuste de los salarios relativos perdía así su importancia como mecanismo de equilibrio del mercado laboral, con lo que los sindicatos podían practicar una "política de solidaridad salarial" y reducir el abanico salarial. Esto suponía cierta intervención sindical a la hora de determinar los salarios.

En los años sesenta, la tesis optimista del crecimiento económico tropezó, durante la segunda mitad de este decenio, con otra preocupación: la inflación que comenzó a aumentar lenta pero constantemente (OCDE, 1992).

Para detener el deterioro de la relación entre inflación-desempleo y poner fin a la práctica de la alternancia de períodos de freno y de aceleración de la expansión económica —frecuente en el marco de la regulación macroeconómica de la demanda—, se sigue la idea sueca de postguerra sobre política activa de mercado de trabajo que consiste en aplicar una estrategia antiinflacionista: o participación de la mano de obra en cursos de formación o en programas de creación de empleo, o política de precios y rentas.

La segunda estrategia se comprobó que fue un fracaso total (OCDE, 1992).

La situación mundial, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, es de inflación constante. Se produce una cuadruplicación de los precios del petróleo importado en 1973 y 1974, y una pérdida de la riqueza nacional en el área de la OCDE.

Ante esta situación se adoptaron políticas flexibles de regulación de la demanda, pero al no alterarse el comportamiento de los precios y de los sa-

larios se generó una nueva aceleración de la inflación.

Todo ello tuvo como consecuencia un escenario de constante inflación, los gobiernos estuvieron obligados a continuar con unas políticas constantes de austeridad, el desempleo progresó regularmente o se mantuvo en niveles obstinadamente elevados, y se produjo un período de recesión a comienzos de la década de los años ochenta como consecuencia de las crisis energéticas con fuerte aumento del desempleo.

Sin embargo, la economía de los países de la OCDE mejora gracias, entre otras cuestiones, al descenso de los precios internacionales que permitió un crecimiento no inflacionista, aunque ciertamente menor en el plano de la reducción del desempleo (OCDE, 1992).

Las dos crisis petrolíferas modificaron notablemente la orientación global de la política de mercado de trabajo. En este campo se pusieron en práctica un número creciente de programas, iniciativas y medidas para crear nuevos empleos a lo largo del decenio de los años setenta.

Más adelante no había tanta seguridad teórica como antes acerca de los posibles resultados. Era difícil prever y determinar el papel de estas medidas en la regulación macroeconómica de la demanda.

La primera reacción ante la recesión consistió en recurrir a diversas medidas provisionales que permitieran la conservación del puesto de trabajo a los asalariados en espera de una incipiente recuperación: subvenciones para retrasar los despidos; re-

ducción de la jornada de trabajo; mantenimiento de sus cualificaciones —a través de programas de empleo temporal en el sector público—, de sus actitudes frente al trabajo y de sus ingresos (OCDE, 1992).

Las subvenciones, en el conjunto de los países industrializados, se demostraron perjudiciales para lograr los cambios estructurales, ya que se necesitaba que el mayor número de personas en edad de trabajar contribuyeran económicamente al sistema, para descargar en lo posible el presupuesto de los Estados.

Igualmente, los programas de empleo en el sector público no funcionaron ya que eran como meros expedientes o trámites a cubrir.

Sin embargo en estos países se aplicó un nuevo conjunto de medidas que favorecerían la creación de puestos de trabajo en el sector privado, que realmente es el que puede generar mayor empleo.

Estas medidas fueron: subvenciones a la contratación, y programas a favor de las Iniciativas Locales de Empleo (ILEs) con aportación económica de inicio para los protagonistas del mercado de trabajo local.

Estas medidas representaron un avance en relación a las anteriores aunque no hicieron avanzar en la lucha contra el desempleo (OCDE, 1992).

La reducción del desempleo era imposible mientras se siguiera con una política macroeconómica restrictiva respecto a la inflación y la balanza de pagos.

Si estas políticas reducían la demanda global de mano de obra y realmente la mantenían a un determinado

nivel, las iniciativas de creación de empleo a nivel local únicamente conseguían redistribuir los efectos del desempleo (OCDE, 1992).

Los programas de mercado de trabajo estaban en una actitud restrictiva. En los años setenta predomina en el nivel local la orientación pragmática: había que hacer algo contra el fenómeno del desempleo. Esto chocaba con la situación de la economía que aconsejaba una actitud macroeconómica reticente.

Se extendió la idea de que para lograr cualquier progreso duradero en el camino hacia el "pleno empleo" —sin la aplicación prolongada de una política de restricción de la demanda que obligara a los responsables de la determinación de los salarios y precios a modificar su comportamiento— había que modificar profundamente las instituciones y actitudes, así como las reglas que regían el sistema socioeconómico en general, y el mercado laboral en particular.

Algunos de los factores que han constituido un perjuicio para la capacidad de las economías nacionales, en sus intentos de adaptación a los novedosos índices del mercado internacional y aprovechar las nuevas salidas económicas, fueron: el elevado e invariable nivel de los costes de mano de obra; la rigidez en la fijación de los salarios; la generosidad en la protección social (políticas pasivas garantistas) y la existencia de reglas y procedimientos que garantizaban a algunos trabajadores la seguridad en el empleo en detrimento de los demás (OCDE, 1992).

A finales de los setenta y principios de los años ochenta, las orientaciones

de la OCDE para el futuro de los países del área van en la línea de utilizar medidas de ajuste en las economías, vigilar las políticas estructurales, y ajustar y flexibilizar los mercados tradicionales.

Ciertamente, la flexibilización o adaptabilidad implicaba mayor desregulación y ésta, a su vez, un aumento considerable del campo —o “cuota de mercado”— para la actuación de las fuerzas naturales del mercado sobre la base de la competitividad.

La orientación de la política de mercado de trabajo hacia los objetivos de flexibilidad y ajuste no fue acogida con la aprobación general por parte de los países industrializados, porque se creía que se trataba de una opción sesgada que respondía a los intereses de los empleadores.

El proceso de desregulación afectó también, no sólo a la mayor flexibilidad del mercado de trabajo, sino igualmente, a la desregulación de áreas temáticas tales como: política de competencia, fijación de precios y prácticas en materia de aprovisionamiento (OCDE, 1992).

Lo que estaba en juego era mucho más importante. En el curso de la historia del Estado protector, la redistribución de la renta a través de sistemas de tributación y transferencia ha dejado paso a la acción directa sobre la estructura del sistema generador de la renta y de la riqueza.

Esta acción tiene como objetivo en el sistema económico modificar la distribución de ingresos primarios (con el establecimiento de nuevos mínimos de remuneración) y modificar las modalidades de participación de los par-

ticulares y de las empresas en el sistema económico (mediante la limitación cuantitativa de importaciones de bienes).

Esta gestión tiene como objetivo cambiar los mecanismos de mercado y hacer frente a las señales que éste emite —o a modificarlas.

El proceso de desregulación se desencadenó por esta concepción que consistía en integrar directamente los objetivos sociales en las actividades económicas. Con ello, no se pretendía eliminar todas las normativas, ya que muchas de ellas eran de hecho indispensables para el correcto funcionamiento de una economía de mercado (OCDE, 1992).

Gran parte de las medidas de desregulación que se propusieron en el campo del mercado laboral cuestionaban implícitamente las normas sociales establecidas.

El Comité de Mano de Obra y Asuntos Sociales de la OCDE ha tenido una actitud pragmática para encontrar un término medio en la cuestión relativa a las presiones enfrentadas a favor del cambio y del mantenimiento de ciertos logros por otros. Es decir, se trataba de conciliar eficiencia económica y equidad social (como base para cualquier Welfare State que se precie).

Dicho Comité hizo hincapié, sobre todo, en las medidas referentes a la formación, la búsqueda de empleo y la colocación. Estas acciones no son nuevas aunque tienen la facultad de responder simultáneamente a objetivos de eficiencia y equidad.

Estas acciones o medidas han resultado ser los mejores instrumentos frente a grandes retos como la evolu-

ción demográfica y los cambios tecnológicos, que han influido e influirán en los resultados económicos y en la situación del mercado de mano de obra de los países más industrializados en los próximos años (OCDE, 1992). El Estado debe alcanzar el bienestar social en su conjunto, y el del individuo en particular. En los años cincuenta y sesenta, se aceptaba que el Welfare State era una institución originariamente británica.

Sin embargo, "El Estado de bienestar británico es único, porque nació en circunstancias que eran únicas" (Marshall, 1963: 279).

Además, el Welfare State británico de los años cuarenta:

(...), era la culminación de un largo proceso que comenzó en el último cuarto del siglo XIX, (...), fue también el producto de una explosión de fuerzas que, fruto del azar y la historia, hicieron surgir la excepcional experiencia británica, en la guerra y en la transición a un estado de paz (Marshall, 1963: 287).

El Estado de bienestar no nació de repente el 5 de Julio de 1948³ ya que una parte importante de los servicios de los Estados de bienestar se desarrollaron durante largos períodos de tiempo. De esta forma:

El Estado de bienestar no fue el producto de un acto de creación espontáneo en 1948, sino el último estado de un proceso dinámico de ajuste entre el individuo y la sociedad. El Estado de bienestar británico no nació, se desarrolló (Fraser, 1973: 222).

En los demás países de Europa occidental, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos (en este caso, en un periodo más breve), se produce una historia similar basada en una evolución gradual del Welfare State.

El crecimiento del moderno Estado de bienestar podía ser entendido:

(...), como una respuesta a dos desarrollos fundamentales: la formación de Estados nacionales y su transformación en democracias de masas después de la revolución francesa, y el desarrollo del capitalismo, que se convirtió en el modo de producción dominante después de la Revolución Industrial (Flora y Heidenheimer, 1981: 126).

De hecho, el Estado de bienestar puede ser visto como respuesta a la democracia de masas y como "(...), algo que surge de las demandas de una mayor igualdad y el reconocimiento de los derechos sociales a los servicios de bienestar y a la seguridad económica" (Johnson, 1987: 20-21).

También, por parte de los autores marxistas, el Welfare State puede considerarse como una contestación al desarrollo y evolución del capitalismo, en un intento de "(...), hacer frente a las contradicciones y los problemas del sistema capitalista, contribuyendo tanto a la acumulación de capital como a la legitimación" (Johnson, 1987: 21).

Hay que reconocer, que con el surgimiento del Estado de bienestar se produjo una reestructuración de la naturaleza y de las funciones del Estado

³ Esta es la fecha en la que entró en vigor la mayor parte de la legislación social británica de los años cuarenta.

y del sistema socioeconómico hasta la década de los setenta, momento en que la crisis pone en cuestión sus pilares básicos.

Las funciones del Estado de bienestar giran en torno a tres ideas claves:

(...) Estado y sociedad se reestructurarán mutuamente, (...), que la sociedad no posee capacidad autorreguladora, como demostró el fracaso del sistema liberal, (...), en consecuencia, ha de recurrir al Estado para que la regule (González y Torres, 1992: 36).

Por este motivo, se traslada al Estado la responsabilidad de una serie de funciones socioeconómicas y políticas. Frente al Estado liberal, el Welfare State desarrolla mayor número de funciones y las ejerce con un talante distinto.

Se trata de proteger a la sociedad con la actuación estatal y no de proteger a la sociedad del Estado, como en la concepción liberal (González y Torres, 1992).

Evidentemente, las funciones de éste se desarrollarán tomando como base el modelo de bienestar que se aplique.

Uno de los tipos de política social, generalmente empleados, es el que identifica dos concepciones del bienestar social:

(...), la residual y la institucional. La primera sostiene que las instituciones de bienestar social deberían entrar en acción sólo cuando las estructuras normales de provisión fallaran. El segundo, al contrario, ve los servicios de bienestar como funciones normales, de "primera línea" de la sociedad in-

dustrial moderna (Wilensky y Lebeaux, 1965: 138).

Paralelamente a las definiciones, funciones y modelos de Estado de bienestar, se observa que la noción de Welfare State es un fenómeno común de las sociedades industrializadas. Así, se argumenta que:

El capitalismo de bienestar es un título apropiado para un sistema en el que el impacto de la economía libre de mercado ha sido modificado, pero en el que el capitalismo sigue todavía siendo la forma predominante de la organización económica (Johnson, 1987: 49).

El Estado de bienestar se ve "(...), como una solución más que lograda. Dinámicamente se ha convertido en una tendencia casi inmutable" (Myrdal, 1972: 3). No obstante, éste no ha dejado nunca de encontrarse sometido a valoraciones críticas.

El primer aviso de dificultades para el Welfare State fue el de las crisis del petróleo (1973 y 1979) que produjeron una recesión económica mundial.

Desde mediados de los años setenta los países del área de la OCDE habían tenido las tasas más bajas de crecimiento en términos PIB, los niveles más elevados de desempleo y las tasas de menor inversión. Es patente que durante los años setenta y ochenta, la economía capitalista avanzada se deterioró bruscamente.

Esto significa un contraste con las bajas tasas de paro, los elevados niveles de formación de capital y el considerable crecimiento económico que caracterizaron los años cincuenta y sesenta (Johnson, 1987).

IV. El mercado de trabajo y las relaciones laborales en España desde 1986

Desde 1974 hasta nuestros días se ha producido un proceso de intensificación de las dualidades laborales en el mercado de trabajo español.

Éste se ha caracterizado por el hecho de que, en la segunda mitad de los años setenta, se genera una creciente dualidad del mercado entre individuos activos con empleo y sin empleo. Además, en la segunda mitad de los años ochenta, evoluciona complementariamente una creciente dualidad o segmentación entre trabajadores por cuenta ajena con contrato fijo y con contrato temporal (Álvarez, 1996).

Esta dinámica de creciente dualización se sitúa en un período de expansión económica y apertura exterior representado por los años 1986-1990.

Desde finales de 1985, la confluencia de factores internos y externos positivos alteran considerablemente las condiciones de las variables macroeconómicas.

Se produce una caída en los precios del petróleo, se consolida la recuperación económica mundial y se estabiliza la situación política y económica nacional. Estos datos indican el inicio de una clara fase expansiva (Álvarez, 1996).

Los indicadores PIB y las tasas de inversión se sitúan por encima de las de otros países. Entre 1986 y 1989 la tasa media de crecimiento económico se sitúa en el 4,7%.

La explicación del ritmo de crecimiento ha sido argumentada:

(...), como una muestra de la capacidad de desarrollo que mantiene aún la economía española frente a otros países, e imputada, en parte, al positivo efecto de la competencia comunitaria tras la entrada en la CE (Álvarez, 1996: 70).

Pero, a pesar de este crecimiento, sin duda importante, se mantienen considerables dificultades para solventar el desempleo en el mercado laboral español.

El período de 1991 a 1994 representa una situación de recesión y ajuste macroeconómico. El proceso conjunto de expansión del consumo, la inversión y el empleo estancan y saturan los mercados, porque "(...), la inicial moderación de la actividad económica a nivel internacional se convierte en una profunda recesión que supera todas las previsiones en cuantía y duración" (Álvarez, 1996: 71).

En 1993, la tasa de crecimiento del PIB es negativa (1,1%) y se registra una destrucción de empleo neto de 4,3%. A ello se añade la fuerte dinámica de ajuste de plantillas que afectan tanto a trabajadores temporales, en un primer momento, como posteriormente a los fijos.

A partir de 1995 se produce un proceso de recuperación económica evidente en España aprovechando la situación favorable del ciclo económico internacional. Esto se traduce en una recuperación en términos macroeconómicos del PIB (Álvarez, 1996).

La reforma contractual de 1997 impulsó considerablemente esta recuperación económica y de empleo.

La intensificación de esta dualidad en la población activa se debe "(...), a

graves desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo" (Álvarez, 1996: 47).

La población en edad de trabajar desempleada ha incrementado su presencia en la oferta de trabajo disponible, de manera acumulativa.

Esto indica que:

A partir de una tasa de desempleo muy baja a mediados de los setenta (en torno al 3 por 100 de la población activa) se produce un proceso de continuo incremento que alcanza una tasa anual media del 24 por 100, según la estimación de la Encuesta de Población Activa (EPA), en 1994 (Álvarez, 1996: 47).

Es posible afirmar que la dualidad ocupados-parados se establecería en una relación aproximada de 80% a 20%, respectivamente. Aunque la estructura del conjunto de los países del continente europeo mantiene una relación aproximada de 90% a 10% del conjunto de la población activa (Álvarez, 1996).

Se deduce que, con este bajo nivel de ocupación de la población activa, no se pueden alcanzar los niveles de renta y desarrollo parecidos a otros países.

El elevado nivel de desempleo se debe a un exceso de oferta de trabajo no incorporada al sistema productivo y que tiene una difícil solución a medio plazo.

A la vez, esta situación refleja la disfuncionalidad existente en los mecanismos de crecimiento económico, competitividad y creación de empleo. En el caso español resulta indispensable tener en cuenta una serie de fac-

tores como son el crecimiento demográfico, el desarrollo y la evolución social, la crisis económica, los avances y cambios tecnológicos, los incrementos salariales, y el aumento de la competencia comercial.

A todo ello hay que añadir, en los últimos años, los errores en las ejecuciones de las políticas económicas, estructurales y empresariales por parte de los poderes públicos y del sector privado.

La dualización de la población asalariada que, como se ha comentado anteriormente, se traduce en una importante disparidad entre empleo fijo y empleo temporal, a partir de 1994 lo hace en una proporción aproximada de 66% a 34%, respecto a una relación cercana de 85% a 15% en algunos países europeos (Álvarez, 1996).

Este fenómeno ha estado sujeto a una serie de condicionamientos: una regulación de las relaciones de trabajo que ha permitido una amplia utilización de la flexibilidad laboral, la existencia de excedentes de trabajadores parados, y las peculiaridades del sistema productivo en España.

El rápido cambio de la estructura contractual del mercado de trabajo español coincidió con unos años de recuperación del empleo (1986-1990).

Las contrataciones últimas, en elevado número, ya hacen uso de los nuevos contratos laborales generando grandes colectivos de trabajadores con unos modelos contractuales temporales que sustituyen a una gran parte del empleo destruido a lo largo del periodo de crisis 1975-1985, tanto a nivel macroeconómico como de empresa (Álvarez, 1996).

La temporalidad refleja un cuadro institucional contractual más flexible a las necesidades de un sistema productivo que es, también, cada vez más adaptable a las exigencias de los cambios tecnológicos

De esta manera, en el nivel empresarial se buscan mayormente los objetivos de flexibilidad y reducción de costes laborales, y no tanto los de mantenimiento de la estabilidad de las relaciones de trabajo e incremento de la productividad.

La heterogeneidad del mercado de mano de obra español se manifiesta en la desigual difusión del paro y la temporalidad por categorías (sexo, edad, estudios, sector productivo y Comunidad Autónoma). Estas divergencias se van fragmentando y complicando en los últimos lustros (Álvarez, 1996).

La estructura del mercado de trabajo español se encuentra muy fragmentada. Si bien es cierto que actualmente los niveles de desempleo y temporalidad están cediendo, la incertidumbre se mantiene gracias al continuo proceso de generalización y diversificación de personas y sectores productivos.

Para entender el funcionamiento del mercado laboral es necesario ir más allá de una visión estrictamente económica, que es la que consideran los enfoques ortodoxos tradicionales.

Determinar los niveles de empleo y salarios en función de elementos como la oferta, la demanda y la productividad, es insuficiente en un contexto de mercados laborales complejamente institucionalizados (Álvarez, 1996).

Desde esta perspectiva, la estructura del mercado de mano de obra se muestra "(...), como el resultado final de una interacción entre diversos mecanismos e instituciones" (Álvarez, 1996: 32).

Estos mecanismos e instituciones dependen "(...), de las características sociales, económicas y tecnológicas que están presentes en la economía de cada país, región o sector" (Álvarez, 1996: 32).

Con lo que:

Una diferente composición social, económica y tecnológica del mercado de trabajo dará lugar a distintos tipos de mecanismos e instituciones y provocará distintos niveles finales de empleo/desempleo, estabilidad/rotación laboral, productividad, remuneración salarial y beneficios empresariales (Álvarez, 1996: 32).

La capacidad de influencia en la práctica, de los agentes sociales que participan en las relaciones laborales no se puede comparar. "Las asimetrías constituyen más la regla general que la excepción" (Álvarez, 1996: 32).

Los colectivos de trabajadores poseen diferente capacidad de negociación de sus condiciones laborales y salariales en el mercado de trabajo.

De la misma forma ocurre con las unidades económicas de producción, ya que éstas tienen distintas capacidades para influir en los niveles de productividad, costes de producción y precios.

El perfil general de los trabajadores disponibles y de los mecanismos institucionales reguladores del sistema de relaciones de trabajo influyen apreciablemente en la estructuración

y funcionamiento del mercado de mano de obra, aunque su configuración resultante dependerá, sobremanera, de la adaptabilidad del sistema productivo a dicho entorno en relación con sus prioridades tecnológicas y competitivas en el propio mercado (Álvarez, 1996).

Consecuentemente, se puede afirmar sin reticencias que el mercado de trabajo queda diseñado por tres factores:

1. Las características personales de la mano de obra (sexo, edad, estudios y experiencia laboral):

(...), determinan, en parte, las posibilidades y limitaciones de los individuos que se incorporan al mercado de trabajo. En especial, el nivel de estudios y de experiencia adquirida en puestos de trabajo anteriores constituye el primer elemento a tener en cuenta para valorar el potencial status laboral y salarial que puede alcanzarse en el mercado (Álvarez, 1996: 32).

2. Las características institucionales del sistema de relaciones de trabajo, que vienen determinadas por las conductas colectivas de empresarios, sindicatos y administradores económicos y laborales, puesto que:

Estos comportamientos tienden a consolidarse en una serie de normas legislativas reguladoras del funcionamiento del mercado de trabajo, y en la negociación colectiva de empresarios y sectores (Álvarez, 1996: 34).

De ellos resultan unas relaciones laborales que representan un margen de maniobra en el grado de flexibilidad laboral, seguridad en el empleo, protección por desempleo, incrementos salariales y diferencias entre trabajadores.

Los cambios institucionales en las normas de contratación, remuneración y despido, desempeñan un papel distinto en cada caso y son consecuencia en la evolución de las necesidades productivas (Álvarez, 1996).

3. Las características estructurales del sistema productivo (capital-trabajo, volumen de empresa, estructura de costes) suponen:

(...), el factor con mayor influencia sobre la estructura laboral y salarial del mercado de trabajo y dan lugar a distintas categorías y posibilidades de organización del proceso productivo (Álvarez, 1996: 34).

En 1984, a través de la Ley 32/1984 de 2 de Agosto, y como respuesta a la grave situación económica, se realiza la primera reforma de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET) dirigida a fortalecer e intensificar la flexibilización del mercado laboral.

Se perseguía la eliminación de las rigideces en la contratación "(...), que impedían el acceso de los desempleados a nuevos puestos de trabajo, en especial en el caso de los jóvenes" (Álvarez, 1996:99).

Una mayor flexibilidad en el tipo de los contratos laborales —en el comienzo de una dinámica de recuperación económica—, permitiría la posibilidad de crear un número considerable de empleos y una más rápida reducción del desempleo.

Los modelos de contratos fueron clasificados en cuatro grupos: contratos de inserción laboral incentivada; contratos temporales de fomento del empleo de determinados colectivos —sin incentivos ni requisito causal— (R.D. 1989/84, de 31 de Octubre); contratos de dura-

ción determinada de carácter causal (R.D. 2104/84, de 21 de Noviembre); y otros contratos (Álvarez, 1996).

En 1997, con la entrada de una nueva administración y aprovechando la bonanza del ciclo económico, tiene lugar "la tercera reforma laboral" que, a través del nuevo contrato indefinido, incentiva a los empresarios para que contraten también, mediante el nuevo tipo de contrato estable indefinido a tiempo parcial, y potenciando la conversión de los temporales en nuevos indefinidos-.

V. Influencia de las relaciones laborales en la configuración del estado de bienestar en España

Las relaciones laborales en España se han venido caracterizando hasta los años setenta como un sistema muy reglamentado, organizado y dirigido desde el Estado.

El mercado de trabajo era excesivamente rígido, con una inexistencia de normas sobre negociación colectiva.

De esta manera, "(...), el único elemento en el que podían introducir variaciones a corto plazo era el incremento reducción del número de horas extraordinarias" (Álvarez, 1996:93).

La crisis de este sistema rígido de relaciones de trabajo se acelera con los cambios sociales y avances tecnológicos de los años setenta.

Se produce una situación global de estabilidad en el empleo y de inexistencia de instrumentos y mecanismos

aceptables para la negociación colectiva (Álvarez, 1996).

El nuevo marco legal de relaciones laborales tenía que cambiar y adaptarse para responder adecuadamente a las nuevas circunstancias socioeconómicas propias de los años ochenta.

Un hecho clave fue la aprobación de la LET en 1980, que supuso:

(...), una 'normalización' de las relaciones laborales en algunos de sus aspectos básicos fundamentalmente en los de carácter jurídico y participativo. Sin embargo, iban a mantenerse una buena parte de las rigideces y disfuncionalidades de carácter económico (Álvarez, 1996: 93-94).

No obstante:

De entre las diversas formas de flexibilización del mercado de trabajo, la única que se introduce realmente entre 1977 y 1993 es la flexibilidad laboral externa, es decir, la flexibilidad para modificar el volumen de plantilla mediante contrataciones temporales (Álvarez, 1996: 94).

Para los poderes públicos, la introducción de este tipo de flexibilidad o adaptabilidad laboral, posibilitaba introducir las condiciones necesarias para fomentar el empleo a corto plazo y continuar con la estrategia de la política macroeconómica, ya que el objetivo de integración en la Comunidad Europea (CE) "(...) impedía la aplicación de políticas expansivas que provocaran nuevos aumentos de inflación" (Álvarez, 1996: 94).

A pesar de todo ello, en el contexto de auge económico de mediados de los años ochenta, tuvo lugar en España un rebrote de la conflictividad laboral.

Las causas vienen dadas porque existe cierta inclinación a que los períodos de expansión económica se vean acompañados de mayor conflictividad, si previamente se ha practicado una disciplina en los salarios y si el auge de la economía resulta máximo.

En este sentido, "(...) las causas del conflicto (...) son inherentes, en parte, al desorden causado por el largo período de expansión" (Álvarez, 1996: 198).

Es un hecho que la ampliación del cuadro de salarios y de la mayor desigualdad en las retribuciones, desde 1985, configura el primer factor de inestabilidad industrial a lo largo de la fase álgida del ciclo económico.

Si bien es cierto que la expansión de los salarios y de la desigualdad en la remuneraciones no es nunca homogénea, sino que se extiende por toda la economía a ritmo diferente y, por eso mismo, presiona sobre el mercado de trabajo de forma escalonada (Espina, 1991).

Es patente que algunos mercados locales, sectoriales y/o profesionales "(...) se saturan antes que otros y los estrangulamientos elevan el poder de negociación laboral y, por ende, los salarios correspondientes" (Espina, 1991: 199).

El segundo factor de conflicto proviene de la mayor segmentación del mercado que se asocia a etapas de fuerte crecimiento del empleo.

El tercer factor de inestabilidad deriva de la mejora en la posición negociadora de las organizaciones sindicales, que avanza a medida que se sostiene la fase de bonanza económica (Espina, 1991).

De forma que:

(...) la elevación del coste-oportunidad para el empresario de las horas de trabajo perdidas en eventuales conflictos, conduce a una menor resistencia ante las demandas sindicales, lo que refuerza el crédito de los negociadores ante sus bases y la confianza de éstas en la viabilidad de nuevas demandas (Espina, 1991: 209).

De igual forma, se perseguía su utilidad para obtener la homologación laboral en relación con otros países y para "(...) compensar la rigidez del mercado en otros aspectos" (Álvarez, 1996: 94).

Como se ha contemplado hasta ahora, "(...) la democracia acabó con la rigidez del antiguo sistema, tanto en lo que respecta a los salarios como a los reglamentos sobre el mercado de trabajo (Estivill y De la Hoz, 1992: 355).

Como consecuencia, se buscaba ante el crecimiento del desempleo una solución, recurriendo otra vez al concepto de "flexibilidad": "(...) una especie de encantamiento mágico en que se cifran esperanzas extravagantes. Todos hablan de ella" (Estivill y De la Hoz, 1992: 355).

Se observa nítidamente que existen autores contrarios a lo que la flexibilidad representa para el mercado de trabajo y los trabajadores.

Por un lado, los poderes públicos esperan obtener resultados positivos, desde el punto de vista del empleo, a través de nuevos reglamentos sobre algunas formas de empleo, cola liberalización de horarios de comercios, con jubilaciones anticipadas, con desgravaciones fiscales sobre el trabajo,

mediante la movilidad geográfica y funcional solicitadas por los empleadores.

Los empleadores, que son los principales beneficiarios de este conjunto de medidas, mantienen que, "(...) el despido es todavía difícil, que las indemnizaciones por despido son demasiado altas y que las contribuciones a la seguridad social son excesivas" (Estivill y De la Hoz, 1992: 356).

Por ello, las empresas han utilizado la mayor flexibilidad para sustituir a los trabajadores fijos por otros con una relación contractual temporal.

Por otro lado, los sindicatos no aceptan las medidas que aumentan la flexibilidad o adaptabilidad. Estos mantienen que la legislación es parcial porque favorece sólo a los empresarios y los acuerdos firmados, anteriormente a 1996, han tenido pocos efectos claros sobre el empleo.

Los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO.) constatan que existe relación directa entre el concepto de flexibilidad-adaptabilidad y la situación del mercado laboral (Estivill y De la Hoz, 1992).

El argumento sindical reside en que:

(...) como el deterioro de este último contribuye a debilitar a los sindicatos, éstos no pueden admitir ya ningún intento de dismantelar las protecciones (contra el despido) ofrecidas por el régimen franquista. Tales disposiciones son todavía una garantía de seguridad en el empleo para los trabajadores y de estabilidad para los sindicatos, donde están solidaria-

mente representados (Estivill y De la Hoz, 1992: 356)

Esto anima a las organizaciones sindicales a unificar aún más sus esfuerzos en los individuos que conservan su empleo, perdiendo gradualmente contacto con los parados a pesar de que en sus programas se dirijan a los grupos más desfavorecidos.

Sin embargo:

(...) los sindicatos han conseguido algo en su intento de defender los intereses de algunos grupos de trabajadores, el deseo de fomentar la solidaridad social, que ha chocado con la política gubernamental de reducción salarial y con sus dificultades financieras (Estivill y De la Hoz, 1992: 357).

Los procesos, interno y externo, aún en marcha, que están atravesando las relaciones laborales en España imposibilitan apreciar un modelo totalmente desarrollado y consolidado.

La etapa de concertación iniciada en 1979 con el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) y concluida en 1985/86 con el Acuerdo Económico y Social (AES) consiguió un conjunto de logros en el mercado de trabajo y en las condiciones de los trabajadores, que mejoró notablemente las estructuras de bienestar que caracterizan al Welfare State (Estivill y De la Hoz, 1992).

En España, la introducción de la flexibilidad se realiza en algunas actividades estacionales, ya que no existe práctica anterior en esta tema. "Su introducción se produce 'desde arriba' a partir de una legislación laboral de carácter estatal diseñada sin una experiencia real previa" (Álvarez, 1996: 94).

La flexibilidad externa se centra: (...) *en una multiplicidad de formas de contratación temporal y establece unos requisitos legales muy difusos que permiten su utilización casi en cualquier circunstancia, (...) esta amplitud de posibilidades resulta positiva como medida transitoria (...)* (Álvarez, 1996: 94).

No obstante, la temporalidad ha terminado globalmente, consolidándose en el marco español de relaciones de trabajo. Así España tiene uno de los mercados laborales más flexibles de Europa.

Desde 1986 hasta 1996, con la ruptura de la concertación social, las relaciones laborales (con la participación conjunta de los interlocutores sociales y gobierno) no han avanzado fluidamente en el asentimiento y fortalecimiento del Estado de bienestar.

En España, a partir de 1996, y en el marco del diálogo social, se han reanudado e intensificado los contactos entre las partes sociales con la obtención de un conjunto de mejoras para los trabajadores y sus condiciones laborales.

VI. Conclusiones

En la década de los años setenta, se produjo una gran crisis del Estado de bienestar debido, en gran parte, a los aspectos negativos que generó su propio funcionamiento.

Estas disfuncionalidades se concretan en cuestiones como la existencia de una seguridad permanente del trabajo, mediante el seguro de desempleo, que desincentiva la vuelta a

la vida laboral e incentiva el empleo en la "economía sumergida u oculta"; la existencia de salarios crecientes asociados en convenios y que no corresponden con la productividad; el hecho de que la edad de jubilación obligatoria haya descendido de los setenta a los sesenta y cinco años, y a los sesenta años para la voluntaria, —es negativo por el coste y pérdida de capital humano que esto supone—, (además, las prejubilaciones son claramente negativas); y la constatación de la necesidad de introducir sistemas de competencia en el sistema educativo sin alterar el principio de servicio público de la enseñanza.

Estos problemas de funcionamiento del Estado de bienestar tienen lugar en un contexto de desestabilización económica mundial generada por las crisis energéticas del petróleo de 1973 y 1979.

Las enormes críticas de los años setenta en relación con el Welfare State llegan a plantear que es el momento de su finalización, sobre todo, por dos circunstancias claves:

Una interna, porque después de las subidas de la presión fiscal como consecuencia del endeudamiento del Estado con grandes presupuestos y gastos para frenar la crisis, ya no se podía potenciar más los presupuestos para mantener las estructuras del bienestar. Otra externa, que tiene que ver con la competitividad.

Es decir, se daba la necesidad de ajustar la economía para ser competitivos y controlar las finanzas y la inflación, puesto que según parecía la economía Keynesiana "generaba" una fuerte inflación y depresión económica.

El Estado de bienestar debe tener funciones más de supervisión y no tanto de producción. Los problemas que éste genere se han de resolver en función de sus niveles (estatal, europeo, mundial). Además, el Welfare State ha de resolver su “hiperburocratización”, aún pendiente.

Hacer compacto el Estado no significa tener “menos Estado”, sino racionalizar sus recursos de infraestructura y de organización técnica y humana (se observa la conveniencia de reducir el número de funcionarios).

Se observa la necesidad del predominio de un modelo teórico institucional de mercado de trabajo, en el contexto de una economía de libre mercado basada en una creciente competitividad de sus factores.

La oferta y demanda deben funcionar y asignar la mano de obra a través de mecanismos, reglas e instituciones, consecuencia del consenso de las partes sociales y de los poderes públicos.

Estos acuerdos se plasman en leyes mucho más eficaces para los trabajadores, puesto que han contado con la participación de todos los interesados.

De esta manera, se genera un mayor nivel de bienestar social e individual en los ciudadanos y se potencia uno de los pilares básicos del Welfare State: el mercado de trabajo.

Formar al individuo y aumentar su capital humano —para amoldarle a un contexto de creciente competencia— también significa ofrecer bienestar social e individual.

Es imprescindible unir la idea de Estado de bienestar con la de Sociedad de Trabajo: “aprender a emprender”. Se necesita, cada vez más, cre-

ar un espíritu empresarial entre los individuos, cambiar la mentalidad de la colocación por la de iniciativa empresarial del trabajo.

Existe, hoy en día, entre los universitarios sobre todo, la tendencia predominante de buscar las salidas profesionales relacionadas con el funcionariado y la dirección de empresa, y no tanto con el “riesgo” que representa la creación de empresa (de riqueza y empleo).

Para todo ello, es conveniente conseguir un mercado laboral equilibrado en su mecanismo de la oferta y demanda de mano de obra, y un sistema educativo eficaz en sus dos vertientes de formación (reglada y no reglada).

Es comprensible, que en un momento de crecimiento y gran competitividad, el sistema educativo deba apoyar este planteamiento y no seguir impulsando nuevos mecanismos de tutela.

Esto implica, obviamente, la potenciación del sistema de protección social universal (Seguridad Social) con las reformas oportunas, y un cambio en la mentalidad garantista del Estado y de los ciudadanos.

El Estado de bienestar en España saldrá ganando con la incorporación de nuevos afiliados al sistema de la Seguridad Social (que supone un mayor número de cotizaciones) y de personas que salen de la economía oculta declarando su trabajo.

Es imprescindible racionalizar el sistema de protección social y que la Administración Central continúe manteniendo la competencia constitucional sobre las políticas pasivas del mercado de trabajo.

El Estado de bienestar debe tener clara la nueva situación: la premisa fundamental es crear empleo. Para ello hay que crecer económicamente. Cierzo es que el crecimiento, por sí solo, no genera empleo y necesita de distintos incentivos empresariales.

Por otro lado, el empleo no es ya totalmente estable y se encuentra en función de la dinámica del contexto de cambio y de la protección adecuada.

Se debe consolidar la responsabilidad del individuo desempleado respecto a la situación del mercado laboral, a través de las ayudas que ofrece la intermediación pública mediante lo que se conoce como "búsqueda activa de empleo".

En España, desde 1996, se ha generado un creciente proceso de flexibilización o adaptación del mercado de trabajo que ha facilitado más la entrada de los individuos en el mercado y su mayor movilidad dentro del mismo, sobre todo en el segmento externo.

Con una regeneración productiva unida a una reactivación de la responsabilidad individual se podría obtener la reactivación de la Sociedad.

Bibliografía

- Álvarez, C. (1996): *El Impacto de la Contratación Temporal sobre el Sistema productivo español. Relaciones entre segmentación laboral y productiva*, CES.
- Ashford, D.E. (1989): *La aparición de los Estados de Bienestar*, MTSS.
- Becker, G.S. (1964): *Human Capital*, Columbia University Press. New York.
- Bloom, G. y Northrup, H. (1958): *Economics of Labor and Industrial Relations*, Philadelphia, Blakiston.
- Casado, D. (1986): *El Bienestar acorralado*, FCP, nº 54.
- Cerdeira, I. y Roldán, E. (1989). *El Discurso del Bienestar*, CAM.
- Espina, A. (1991): *Empleo, Democracia y Relaciones Industriales en España*, MTSS.
- Estivill, J. y de la Hoz, J.M. (1992): *Transición y Crisis: La Complejidad de las Relaciones Laborales en España (Las Relaciones Laborales en Europa. El desafío de la Flexibilidad)*, comps. Baglioni, G. y Crouch, C., MTSS.
- Fisher, L.L.H. (1951): *The Harvest Labor Market in California*, Quarterly Journal of Economics, November.
- Flora, P. y Heindenheimer, J. (1981): *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick.
- Fraser, D. (1973): *The Evolution of The British Welfare State*, McMillan, Londres.
- González, A. y Torres, E. (1992): *El Estado del Bienestar en los países de la OCDE*, MTSS.
- Hicks, J.R. (1935): *The Theory of Wages*, Londres, McMillan.
- Johnes, G. (1995): *Economía de la Educación. Capital Humano, Rendimiento Educativo y Mercado de Trabajo*, MTSS.
- Johnson, N. (1990): *El Estado de Bienestar en Transición. La Teoría y la Práctica del pluralismo de bienestar*, MTSS.
- Kerr, C. (1985): *Mercados de Trabajo y Determinación de los salarios. La "Balcanización" de los mercados de trabajo y otros ensayos*, MTSS.
- Marshall, T.H. (1963): *Sociology at The Crossroads*, Heinemann, Londres.
- Martin, A. (1995): *Flexibilidad y Relaciones Laborales. Estrategias empresariales y acción sindical*, CES.
- Ministerio de Trabajo (1993): *Convergencia de Políticas Sociales*, MTSS.
- Myrdal, G. (1972): *The Place of Values in Social Policy*, Journal of Social Policy, v.1, pto.1.
- OCDE (1992): *Perspectivas del Empleo 1992*, MTSS.
- Pfalter, A.; Gough, F. y Therborn, G. (1993): *Competitividad Económica y Estado de Bienestar. Estudio comparativo de cinco países avanzados*, MTSS.
- Piore, M. y Doeringer, P.B. (1985): *Mercados Internos de Trabajo y Análisis Laboral*, MTSS.
- Wilensky, H.L. y Lebeaux, C.N. (1965): *Industrial Society and Social Welfare*, The Free Press, New York.

Félix M. HERRADOR BUENDÍA