



## Pobreza y paro en España

**A**costumbrados a vivir bajo el signo de la sociedad del bienestar, no hemos caído en la cuenta de que el agujero de la pobreza en nuestro país se iba agrandando como el de la capa de ozono. Varios estudios recientes nos han abierto los ojos sobre ese «Cuarto Mundo» incrustado en nuestro Primer Mundo. El presente trabajo abunda en esta línea, haciendo hincapié en la estrecha relación entre la pobreza y el desempleo. Sin limitarse a enunciar el mal, el autor propone soluciones sociopolíticas al problema.

José Ramón Espínola Salazar \*

### La pobreza en España

**A**UNQUE la medición de la pobreza no ha sido objeto de la atención preferente de los economistas españoles, en la actualidad disponemos de una serie de valiosos y recientes trabajos

\* Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Pontificia Comillas. Madrid.

que nos suministran una visión cuantificada de la evolución y dimensión actual del problema en España. En ellos se pone de manifiesto que la pobreza española tiene mucho que ver con el funcionamiento del sistema económico en general y del mercado de trabajo en particular.

El trabajo de Jesús Ruiz-Huerta y Rosa Martínez «La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las Encuestas de Presupuestos Familiares?», publicado en *Revista Documentación Social* (n.º 96, julio-septiembre, 1994), constituye una buena aproximación económica al tema de la pobreza en España. Este trabajo realiza un interesante análisis de la evolución experimentada por la pobreza en España durante los años ochenta y la situación a principios de los años noventa, obteniendo diversas conclusiones entre las que destacan las siguientes:

1. El umbral de pobreza en España ascendía en 1990 al 17,9 por 100 de la población, considerando el gasto. Entre 1980 y 1990 el número de personas pobres ha disminuido. De 7.068.074 pobres en 1980 se ha pasado a 6.900.000 en 1990. De manera que se ha dado una reducción apreciable de la incidencia de la pobreza en España.

2. Atendiendo a los *grupos de edad* aparece que en 1990 la tasa de pobreza (30,1 por 100) de los hogares encabezados por mayores de 64 años es superior a la media (17,9 por 100). Sin embargo, la tasa de incidencia de la pobreza en los ancianos (mayores de 64 años) mejora entre 1980 y 1990.

3. El análisis por *sexos* pone de manifiesto una mayor incidencia de la pobreza en los hogares cuyo sustentador principal es mujer que cuando es hombre. Sin embargo, esta diferencia en función del sexo es especialmente elevada en el grupo de edad de los mayores de 64 años. Ello pone de manifiesto la posición especialmente precaria del grupo de hogares cuyo sustentador principal es una mujer mayor de 64 años (mujeres solas en muchos casos), cuya escasa participación laboral durante la vida activa se traduce en una mayor dependencia de las pensiones de viudedad, menos «generosas» que las de jubilación.

4. Atendiendo al *tamaño del hogar* aparece que son los hogares más pequeños (1 miembro) y los más grandes (6 miembros o más) los más vulnerables a la pobreza.

5. La clasificación *tipos de hogar* permite determinar dos tipos especialmente afectados por la pobreza: por un lado, los hogares integrados por una persona o una pareja de mayores de 64 años. El fuerte aumento de la tasa de pobreza de las familias monoparentales permite concluir que

este tipo de hogar constituye un nuevo grupo de riesgo de pobreza en España.

6. Se aprecia la fuerte correlación existente entre *nivel de educación* y menor de la incidencia de la pobreza, y se da una estrecha correlación entre situaciones de *desempleo e inactividad* y niveles de gasto por debajo del umbral de pobreza.

7. El análisis de los hogares según la *situación laboral* del sustentador principal permite determinar que los colectivos más incididos por la pobreza son los parados, los pensionistas por jubilación/invalidez y los rentistas/otros inactivos.

8. Clasificando los hogares según la *categoría profesional* del sustentador principal, se aprecia la mayor tasa de pobreza de los trabajadores agrícolas y los jubilados, frente a las tasas muy inferiores de los trabajadores manuales de la industria y servicios, los trabajadores no manuales de la industria y servicios, y los autónomos de la industria y los servicios.

9. La pobreza en España tiene un fuerte *componente espacial*, dándose grandes diferencias en la tasa de pobreza en 1990, por debajo del 10 por 100 en las regiones de Madrid, Navarra, Cataluña y Baleares, mientras que otras regiones tienen tasas superiores al 20 por 100, como son Galicia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia y Canarias.

10. Finalmente, se da una mayor incidencia de la pobreza en los *municipios rurales*, pues existe una correlación inversa entre tamaño del municipio y la tasa de pobreza.

## Una de las principales causas de la pobreza: el desempleo

SIN duda una de las principales causas de la pobreza tiene que ver con la situación de desempleo. El paro en España tiene un carácter masivo y persistente, y afecta desigualmente según sexos, edades, regiones y cualificaciones profesionales.

En efecto, según la EPA, en el primer trimestre de 1994 existían en España 3.792,8 miles de parados (2.000,1 miles de varones y 1.792,7 miles de mujeres). Ello significa una tasa de paro respecto de la población activa del 24,6 por 100. Del total de parados, los que buscan su primer empleo ascendían a 763,9 miles de personas (cfr. cuadro 1). Estas cifras ponen de

manifiesto el *carácter masivo* del paro en España. Los datos internacionales expresan la mayor incidencia del desempleo en España, cuya tasa de paro en 1993 más que duplica la correspondiente a los países de la Unión Europea.

CUADRO 1. TASAS DE PARO. I TRIMESTRE 1994

| GRUPOS EDADES                   | TOTAL        | VARONES      | MUJERES      |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| TOTAL (miles)                   | 3.792,8      | 2.000,1      | 1.792,7      |
| TOTAL (%)                       | 24,6         | 20,7         | 31,2         |
| MENOS DE 25 A.<br>25 Y MÁS AÑOS | 46,3<br>19,8 | 43,4<br>16,3 | 50,0<br>25,0 |
| 16 A 19 AÑOS                    | 54,2         | 50,6         | 58,8         |
| 20 A 24 AÑOS                    | 43,5         | 40,8         | 47,9         |
| 25 A 54 AÑOS                    | 21,2         | 17,1         | 28,2         |
| 55 Y MÁS AÑOS                   | 11,0         | 12,0         | 8,4          |

Fuente: EPA

El análisis de las tasas de paro por sexos y edades permite detectar el *carácter discriminante* del paro y su desigual incidencia en mujeres y jóvenes. Y los datos sobre la duración del desempleo ponen de manifiesto la alta incidencia del desempleo de *larga duración* (entre uno y dos años). También cabe referirse a las notables *diferencias interregionales* del paro. Frente a comunidades autónomas con tasas de paro por encima del treinta por 100, como Andalucía y Extremadura, encontramos regiones en el Valle del Ebro cuya tasa de paro se sitúa por debajo del 20 por 100, Navarra, La Rioja y Aragón.

Sin embargo, a pesar de las altas tasas de paro, los salarios españoles registran tasas altas de crecimiento (en torno a un 50 por 100 entre 1986 y 1993). Además su comportamiento se caracteriza por la homogeneidad intersectorial. La comparación internacional pone de manifiesto una evolución de los costes laborales españoles en el período 1986-93 muy superior a la registrada por el conjunto de la Unión Europea.

## Las causas del desempleo

ENTRE los economistas prevalecen diversas interpretaciones, no necesariamente excluyentes, sobre las causas que explican el desempleo. Estas interpretaciones pueden agruparse en tres, cada una de las cuales hace hincapié en determinados factores o variables que restringen el proceso de creación de empleo.

### *La interpretación clásica: las imperfecciones y rigideces del mercado de trabajo*

SEGÚN el modelo neoclásico, la flexibilidad de precios, salarios y tipos de interés, constituye un mecanismo que tiende a provocar el equilibrio de los mercados en general, y el pleno empleo del trabajo en particular, por lo que cree encontrar las causas del paro en un deficiente funcionamiento del mercado de trabajo. Un mercado de trabajo eficiente es un mercado transparente, homogéneo, competitivo, con movilidad en la oferta, con salarios monetarios y reales flexibles (al alza y a la baja). Este mercado tiende espontánea y continuamente al autoajuste, a través de la variación de los salarios monetarios y de la movilidad del trabajo. En suma, para la teoría neoclásica el desempleo deriva de rigideces en el funcionamiento del mercado de trabajo, y la superación del mismo exige el restablecimiento de las condiciones de eficiencia del mercado de trabajo: la competencia, la flexibilidad, la desregulación, la transparencia, etc. Tales rigideces afectan a los salarios, a la oferta y a la demanda.

### *Rigideces salariales*

LA elevación de los costes laborales unitarios, como consecuencia de un crecimiento de los salarios monetarios y cuotas a la Seguridad Social más intensa que el crecimiento de la productividad, se considera una rigidez que afecta negativamente a la demanda de trabajo y al empleo, debido a dos influencias:

1. El encarecimiento relativo del factor trabajo respecto del capital

genera procesos de *sustitución de trabajo por capital* y reduce la relación trabajo-capital deseada, disminuyendo la demanda de trabajo e incidiendo por tanto en el empleo. De manera que en un contexto económico de mayor coste relativo trabajo-capital, la inversión se orienta hacia procesos más intensivos en capital, con menores requerimientos de trabajo por unidad de producto.

2. La elevación de los costes laborales tiende a reducir los *beneficios empresariales*, lo cual afecta a la autofinanciación de las empresas y merma la rentabilidad esperada de las inversiones. Todo lo cual va en detrimento de la inversión productiva y la creación de empleo.

Asimismo, la *rigidez del nivel de los salarios reales* constituye un factor negativo de cara a un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo. En la medida en que los salarios monetarios se determinan siguiendo pautas de *indiciación* (en función de la inflación registrada) y no tienen en cuenta la evolución de la productividad o la situación del mercado laboral, se dice que los salarios reales son rígidos. Esta rigidez salarial, especialmente en períodos de crisis, tiende a dificultar el ajuste del mercado de trabajo. Es deseable, en esta perspectiva, la «desindiciación salarial», es decir, un comportamiento salarial no orientado por la inflación registrada, sino por la productividad del trabajo y la tasa de paro.

Pero también puede hablarse de la *rigidez de la estructura salarial*. Esta se da cuando los salarios correspondientes a los diversos sectores, empresas, cualificaciones profesionales experimentan variaciones semejantes, de manera que no se alteran los salarios relativos. El funcionamiento eficiente del mercado de trabajo exige flexibilidad en la estructura salarial, de manera que la evolución de los salarios de los diferentes sectores, empresas y cualificaciones refleje las diferentes evoluciones de la productividad en los diferentes ámbitos. La modificación de los salarios relativos entre dichos ámbitos puede convertirse en un mecanismo inductor de movilidad laboral (y por tanto de ajuste), desde los ámbitos económicos que se encuentran en declive hacia los que se benefician de procesos de expansión.

Al respecto, *mecanismos centralizados e igualitarios* de determinación de los salarios, por ejemplo, la determinación de la evolución de los salarios para el conjunto de la economía o para sectores completos, al margen de la evolución de la productividad en los diferentes ámbitos, constituye una rigidez que dificulta el ajuste del mercado de trabajo y tiende a largo plazo a debilitar el proceso de creación de empleo.

## *Rigideces de la demanda de trabajo*

LA rigidez de los contratos laborales también se considera un obstáculo al proceso de creación de empleo. La existencia de una legislación laboral que no posibilita márgenes suficientes de flexibilidad externa e interna constituye un factor negativo para el proceso de creación de empleo.

Ciertamente una amplia extensión de *contratación indefinida, con altos costes de despido* (económicos y administrativos), dificulta el ajuste empresarial del empleo, especialmente necesario en períodos de rápido cambio técnico o en momentos de crisis. De manera que la ausencia de modalidades flexibles de contratación, especialmente en actividades caracterizadas por su estacionalidad o muy sensibles a la coyuntura, o la subsistencia de altos costes de despido constituyen rigideces que impiden un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo.

Además, la contratación indefinida unida a los altos costes de despido tienden a segmentar el mercado de trabajo, estableciendo discriminaciones entre trabajadores con empleo y los desempleados, en la medida en que no incentivan o frenan el proceso competitivo entre trabajadores y la sustitución de trabajadores empleados por trabajadores parados. Los costes de despido constituyen una especie de «blindaje» que actúa a favor de trabajadores con contratos indefinidos y en contra de los trabajadores con contratos temporales y desempleados.

También las *reglamentaciones laborales* que reducen la denominada flexibilidad interna o funcional de las empresas constituyen una fuente de ineficiencia empresarial. En períodos de aceleración del cambio técnico es especialmente necesaria una reasignación de los recursos humanos de las empresas, en función de las nuevas circunstancias, que posibilite el logro de mayores niveles de productividad y competitividad, siendo deseable que no haya obstáculos legales que lo impidan.

## *Rigideces de oferta*

EXISTEN una serie de rigideces que afectan a la oferta de trabajo y que dificultan el ajuste del mercado de trabajo y la reducción del desempleo. En primer lugar hay que referirse a

los fuertes *desfases formativos* entre trabajadores con empleo y desempleados, que constituyen una rigidez (un factor segmentador) que impide el eficiente funcionamiento del mercado de trabajo. En efecto, estos desfases formativos constituyen un obstáculo importante al proceso competitivo entre trabajadores, en perjuicio de los trabajadores menos cualificados y desempleados. Tales desfases, junto a otros factores puestos de relieve por la teoría de los contratos implícitos, explican que en economías como la española coexista un importante volumen de desempleo con salarios crecientes y algunos empleos vacantes, y que el paro no constituya un mecanismo moderador de los salarios monetarios y de la inflación.

La *inadecuada cualificación* o la escasa polivalencia de los desempleados, especialmente los de larga duración, constituye un obstáculo para que puedan darse altas tasas de crecimiento económico y de creación de empleo. La dinámica de crecimiento económico no demanda con la misma intensidad unas y otras cualificaciones profesionales. En la medida en que la oferta de trabajo (adecuadamente cualificada) responde a tales requerimientos tiene lugar un fluido proceso de creación de empleo. En otro caso, son las subidas salariales y no la creación de empleo la consecuencia de la presión de la demanda de trabajo.

Un *sistema de cobertura de desempleo* mal diseñado (condiciones de disfrute, cuantía y duración de los subsidios, fiscalidad, etc.) o mal gestionado (alto nivel de fraude) puede constituir un factor inductor de ineficiencia en el mercado de trabajo. En efecto, tal como subraya la teoría de la búsqueda («search theory»), la conducta de los desempleados responde a los incentivos y desincentivos económicos y no económicos existentes. Al respecto se menciona, junto a otros factores, la generosidad de los sistemas de desempleo como factor desmotivador de una búsqueda activa de empleo por parte de los desempleados, reduciendo el grado de competencia entre trabajadores.

La reducida *movilidad funcional* (fruto de carencias formativas o de reglamentaciones laborales) y *geográfica* (debida a múltiples factores entre los que se encuentran la carestía de viviendas y alquileres) constituye asimismo una rigidez que frena el proceso competitivo entre trabajadores, no contribuye a la moderación de los salarios y dificulta el proceso de creación de empleo. Asimismo la ausencia de *transparencia* en el mercado de trabajo tampoco facilita el ajuste del mercado laboral, por lo que una mejor información (cantidad, calidad, rapidez, etc.) de las ofertas y demandas de trabajo mejora la eficiencia del mercado.

## *La interpretación keynesiana: la debilidad de la demanda agregada de bienes*

EL modelo keynesiano, por el contrario, elaborado bajo el supuesto de la rigidez de los salarios monetarios a la baja, sitúa la raíz del desempleo no en el mercado de trabajo, sino en el funcionamiento del mercado de productos. El nivel de demanda agregada de bienes y servicios (particularmente la inversión que es el elemento menos estable) determina el nivel de producción, y éste la demanda de trabajo y el nivel de empleo.

En consecuencia, para esta interpretación el desempleo no tiene su causa en el mercado de trabajo, sino que surge de la debilidad del gasto, y su solución no depende de la adopción de medidas desreguladoras o flexibilizadoras del mercado de trabajo, sino de una política de gasto de carácter anticíclico que sitúe la demanda agregada de bienes en el nivel correspondiente al pleno empleo.

Por influencia de este modelo se denomina paro keynesiano a aquel volumen de desempleo asociado a un insuficiente nivel de demanda agregada. En coyunturas de debilidad de la demanda agregada surgiría paro keynesiano que habría que combatir con políticas presupuestarias y fiscales de carácter expansivo, por ejemplo aumentando la inversión pública o reduciendo los impuestos, incurriendo por tanto en déficit público. En coyunturas expansivas, de fuerte presión de demanda, el paro keynesiano desaparecería y en cambio aparecerían presiones inflacionistas, por lo que la política presupuestaria y fiscal (siempre anticíclica) debería ser de signo restrictivo, lo cual permitiría obtener superávit presupuestario. La norma neoclásica del equilibrio presupuestario es reinterpretada por la corriente keynesiana desplazando su ámbito de aplicación desde el corto plazo al largo plazo, posibilitando una política anticíclica tendente a evitar tanto el desempleo como la inflación.

Finalmente, se argumenta dentro de esta corriente de pensamiento que cuando en contra de las prescripciones de este modelo el Estado no realiza una política anticíclica, y en el período de auge gestiona una política expansiva acumulando fuertes déficits públicos, entonces resulta inviable realizar una política expansiva en la depresión, puesto que tal política daría lugar a desequilibrios financieros incontrolables a largo plazo. De manera que el paro keynesiano sólo resulta factible corregirlo mediante

políticas presupuestarias y fiscales expansivas en contextos de relativo equilibrio financiero, entendido a largo plazo, de las finanzas públicas.

### *Una interpretación estructuralista: la debilidad del sistema productivo*

ESTA interpretación sitúa la raíz del problema del desempleo en las características estructurales del sistema económico, en sus rigideces e ineficiencias, que le impiden alcanzar altas tasas de crecimiento de la producción real que permitirían un más intenso crecimiento del empleo. Aun reconociendo la «validez parcial» de las anteriores interpretaciones, pone el acento en las deficiencias estructurales que provocan la falta de competitividad del sistema productivo. Al respecto, esta interpretación considera que la mayor incidencia del desempleo en determinadas economías como la española tiene que ver con las causas que se exponen a continuación.

1. La *debilidad de la estructura productiva* (generada en un contexto de política económica proteccionista e intervencionista) consiste en una insuficiente capacidad productiva que impide aprovechar íntegramente los impulsos de la demanda agregada, de manera que cuando éstos tienen lugar no se traducen íntegramente en crecimiento de la producción real y del empleo, sino que generan tensiones inflacionistas o desequilibrios de la balanza por cuenta corriente. Esta insuficiente capacidad productiva implica a su vez una insuficiente dotación de puestos de trabajo.

Tal debilidad tiene su origen en carencias (escaseces) de recursos básicos para la dinámica económica, que determinan los niveles de competitividad y se convierten en «cuellos de botella» para el proceso de crecimiento económico y la creación de empleo. Pero también se origina por una insuficiente formación de capital y de recursos productivos (humanos, tecnológicos, financieros, de infraestructura y equipamiento, etcétera).

Consecuentemente el sistema productivo nacional, con una precaria dotación de recursos, se especializa en el contexto internacional preferentemente en la obtención de productos relativamente intensivos en trabajo poco cualificado, generados con tecnología de nivel medio y bajo, y caracterizados por tener demanda de dinamismo medio y bajo.

Esta insuficiente capacidad productiva (y esta especialización productiva), en coyunturas de fuerte expansión de la demanda agregada de bienes, no puede aprovechar íntegramente los impulsos de demanda, generándose en parte crecimiento real pero también desequilibrios (inflación o déficit exterior corriente) que a la postre frenan el proceso de crecimiento. Esta restricción de capacidad productiva queda patente en la evolución de la balanza por cuenta corriente: cuando la economía española crece más intensamente surgen crecientes desequilibrios internos (inflación) y externos (déficit exterior), que frenan la dinámica de crecimiento de la producción y del empleo.

2. La *ineficiencia de otros ámbitos institucionales* afectan negativamente al funcionamiento competitivo del sistema productivo. Al respecto cabe señalar los siguientes:

a) Unos *mercados financieros* no del todo eficientes tienden a encarecer la financiación del sector real de la economía, frenando el proceso de formación de capital y de creación de empleo.

b) Un *sector público* que, al generar una excesiva presión sobre los mercados financieros, eleva los tipos de interés, lo cual tiende a debilitar el proceso de inversión y la creación de empleo.

c) Unas *estructuras de comercialización* (interior y exterior) con dimensiones empresariales inadecuadas ejercen una influencia negativa en los procesos inflacionistas y en la capacidad exportadora.

d) Los *déficits de infraestructuras* impiden reducir los efectos adversos de la infraestructura natural sobre los costes de producción de las empresas.

e) Una *política intervencionista y reguladora* frena el proceso competitivo y los incentivos a la innovación y la mejora de la gestión.

## Una política contra el paro y la pobreza

A la vista de las anteriores interpretaciones (no necesariamente incompatibles) sobre las causas del desempleo, cabe diseñar las pautas que debería asumir una política contra el paro en España. Sin duda ésta ha de buscar un tipo de crecimiento acorde con las siguientes coordenadas generales:

a) Ha de ser una política de crecimiento económico sostenido, a medio y largo plazo, que afronte las restricciones de capacidad producti-

va, mediante el fomento de la inversión productiva y estructuras empresariales más eficientes (tecnología, dimensión empresarial, formación profesional, etc.).

b) Debe ser una política de crecimiento estable (anticíclica), que evite las restricciones de demanda agregada, la inflación y el déficit público estructural, y que fomente el ahorro.

c) Requiere reformas en el mercado de trabajo, con vistas al logro de mayor flexibilidad y eficiencia productiva (evitar las segmentaciones formativa, legal, geográfica, etc.).

Dada la implicación en el proceso de creación de empleo del funcionamiento del mercado de trabajo y del conjunto de la economía, la política de empleo debe consistir en un variado conjunto de medidas referentes a los diversos ámbitos de la economía, contribuyendo a generar estructuras económicas que eviten las restricciones al proceso de creación de empleo derivadas las insuficiencias en el nivel de la demanda agregada, las insuficiencias de capacidad productiva y las rigideces del mercado de trabajo. Se trata en consecuencia de establecer:

a) Una política de fomento de las exportaciones que exige, a su vez, una política de *fomento de la competitividad* de las empresas. Ello puede obtenerse mediante medidas de impulso a la inversión productiva (privada y pública), orientadas a la capitalización del sistema productivo en general y particularmente de las empresas objeto de competencia exterior. Con esta política, cuyos resultados nunca son inmediatos, deben evitarse las restricciones de capacidad productiva (la restricción exterior).

b) La política de crecimiento estable (sin inflación y fuerte desequilibrio exterior corriente) exige una política de demanda agregada con *cierto sesgo anticíclico*, tratando de evitar o atenuar las fluctuaciones cíclicas (las denominadas restricciones de demanda).

c) Como el crecimiento ha de ser estable (sin alta inflación, ni altos tipos de interés), se trata de fomentar paralelamente el ahorro nacional (privado y público), lo cual implica *moderar el crecimiento del consumo* (privado y público), de manera que se eviten excesivos desfases entre el ahorro y la inversión productiva.

d) Una política de *flexibilización del mercado de trabajo*, que haga posible un comportamiento más eficiente del mismo.

En suma, la política de fomento del empleo hay que entenderla no como acciones circunscritas al mercado de trabajo, sino como una *política económica global* con el objetivo general de fortalecer un proceso de creci-

miento estable y duradero, cuyas bases fundamentales se exponen a continuación.

### *Política de fomento de la capitalización*

EL logro de estructuras económicas y empresariales más eficientes y competitivas exige *priorizar la inversión productiva*. Se trata de sostener e incrementar el esfuerzo en inversión privada y pública en educación y formación profesional, I+D, equipos productivos, infraestructuras, equipamientos sociales y viviendas. De esta forma, progresivamente y a largo plazo, se debe ir eliminando una de las restricciones que impiden procesos de crecimiento intensos y duraderos: la restricción de capacidad productiva.

Como por otro lado se precisa un crecimiento estable, necesariamente se debe limitar o *subordinar el crecimiento del consumo*. Es decir, la reasignación de recursos en favor de la capitalización del sistema económico exige un crecimiento moderado del consumo privado y público, evitándose una excesiva presión de la demanda sobre la producción interna y las importaciones que conduzca a excesivos desequilibrios de precios, balanza de pagos y cuentas públicas.

### *Política macroeconómica*

EL impulso a la inversión productiva y capitalización exige como condición necesaria un clima macroeconómico de estabilidad y sin incertidumbres: una baja inflación, tipos de interés no altos, tipo de cambio realista, etc. Ello requiere el manejo correcto de las diferentes políticas macroeconómicas.

Entre las políticas macroeconómicas, la *política presupuestaria* debe contribuir al proceso de capitalización. Pero debe desarrollarse sobre la base del «equilibrio estructural» de las finanzas públicas, para evitar excesivas presiones sobre los tipos de interés. Ello implica la necesidad de acometer un proceso de permanente racionalización de los gastos de las administraciones públicas. La política presupuestaria no debería renunciar a aportar elementos estabilizadores y anticíclicos, reforzando al res-

pecto los elementos anticíclicos automáticos del presupuesto, frente a los discrecionales, pero sin renunciar a éstos completamente.

La *política fiscal* debe estar comprometida no sólo con el logro del equilibrio presupuestario estructural, sino con el fomento del ahorro privado. Con vistas al equilibrio presupuestario hay que contemplar las medidas de mejora en la gestión tributaria y la lucha contra el fraude fiscal. En el contexto de un más riguroso cumplimiento de las obligaciones tributarias, y un mejor control del gasto público, podría acometerse una paralela reducción de los tipos nominales de la imposición directa, así como medidas de fomento del ahorro de las familias y de las empresas. El fomento del ahorro familiar puede instrumentarse a través del establecimiento de incentivos fiscales en favor de los planes de ahorro y fondos de pensiones, y el fomento del ahorro empresarial.

Medidas de *política de rentas* pueden contribuir al proceso de crecimiento colaborando tanto en la lucha contra la inflación como en el fomento de la capitalización de las empresas. Esta política de rentas, consecuentemente, no debería tener como objetivo exclusivo la moderación de los salarios, sino también la de los dividendos. Los salarios deberían evolucionar en función de la evolución de la productividad, para no contribuir al proceso inflacionista (a través del alza de los costes laborales unitarios). Ello exigiría negociaciones salariales descentralizadas, que eviten comportamientos salariales homogéneos en sectores y empresas con evolución heterogénea de la productividad. Los dividendos deberían crecer moderadamente, al mismo ritmo al que crezcan los salarios, tratando con ello de forzar el crecimiento de la autofinanciación (ahorro) empresarial, con el consiguiente saneamiento financiero. Se trata con ello de crear bases financieras empresariales más sólidas, que hagan posible más intensos procesos de inversión en recursos humanos, tecnológicos, productivos y de comercialización.

### *Políticas de estructuras*

DE cara a potenciar el crecimiento estable y sostenido a medio y largo plazo, de carácter endógeno, se requiere una *política industrial*, que debe entenderse como una política de fomento de la competitividad de las empresas que compiten internacionalmente. Esta política ha de impulsar en el medio y largo plazo mejoras en las

estructuras empresariales, potenciando los recursos humanos, tecnológicos, productivos, una mejor dimensión empresarial, las redes de comercialización, etc.

Un marco macroeconómico sin graves incertidumbres y estable (con baja inflación, no altos tipos de interés, tipo de cambio realista) resulta un componente imprescindible de la política industrial. Pero siendo este marco necesario no resulta suficiente, siendo imprescindibles también determinadas medidas horizontales, tales como una fiscalidad apropiada o subvenciones de intereses a «proyectos selectivos», con costes fijos altos y «efectos externos», por ejemplo proyectos empresariales de desarrollo tecnológico, de formación de personal, etc.

Un modelo de crecimiento basado en el crecimiento de las exportaciones exige medidas de fomento de las *estructuras comerciales en el exterior*. Asimismo, la *reestructuración del sector turístico* es otro de los elementos necesarios de la política crecimiento y de protección de empleo en un país como España con potencial turístico de primera magnitud. Ello implica la necesidad de realizar inversiones en infraestructuras de todo tipo (transportes y comunicaciones, hidráulicas, energéticas, equipamientos urbanos) y saneamientos de los núcleos urbanos turísticos. No puede ignorarse la grave hipoteca que para muchas regiones turísticas constituye la problemática hidrológica.

La repercusión en el gasto público de todas estas inversiones, ineludibles para promocionar el sector exterior, fundamenta la necesidad de la racionalización de todo el gasto público, si no se requiere desequilibrar las finanzas públicas y alterar la estabilidad macroeconómica.

Como componente de una política estructural antiinflacionista no puede faltar la política de *fomento de la competencia*, tendente a reducir a medio y largo plazo el potencial inflacionista (y de ineficiencia) que reside en múltiples actividades del sector servicios. La corrección de la inflación dual, que discrimina en contra de las actividades que compiten internacionalmente, trasvasando rentas de unos sectores a otros en función de su desigual poder de mercado, es otro de los elementos de una política comprometida seriamente con el crecimiento del empleo a medio y largo plazo. Al respecto se precisa una ordenada desregulación de determinadas ramas del sector servicios cuyo comportamiento distorsiona la dinámica económica.

El buen funcionamiento del mercado de viviendas y alquileres es fundamental no sólo porque proporciona un bien básico para el bienestar

de los ciudadanos, sino también porque afecta a la movilidad geográfica de los trabajadores, y en consecuencia incide en la eficiencia del mercado de trabajo. En España se precisa una *política de vivienda* que a medio y largo plazo afronte la carestía de viviendas y alquileres, adoptando las medidas pertinentes (eliminar la rigidez de la oferta de suelo, dotar de mayor profundidad al mercado hipotecario, etc.) que hagan posible una mayor oferta de viviendas y alquileres con el consiguiente abaratamiento de los mismos.

### *Política laboral*

AUNQUE una política de empleo no puede olvidar que el funcionamiento del mercado de trabajo es inducido por el funcionamiento del conjunto del sistema económico, tampoco puede ignorar que el propio funcionamiento del mercado de trabajo puede constituir un obstáculo para el crecimiento económico y la creación de empleo.

Por tanto, la política laboral debe partir del análisis de las segmentaciones y rigideces que afectan a la eficiencia del mercado de trabajo: la segmentación que se da entre los trabajadores con contratos fijos (internos) y los trabajadores con contratos temporales (externos), la rigidez generada por determinadas barreras que dificultan la movilidad geográfica de la mano de obra, o las generadas por las reglamentaciones y ordenanzas laborales que impiden o encarecen la movilidad funcional o interna (ordenanzas laborales), la segmentación derivada de la inadecuación entre la oferta laboral y la demanda de trabajo, el problema de la insuficiente o inadecuada cualificación de la mano de obra, la necesidad de mayor nivel de cualificación (polivalencia) y adaptabilidad a las nuevas tecnologías, la falta de transparencia del mercado, etc. Consecuentemente una política laboral coherente con el modelo de crecimiento económico propuesto debe incidir en los aspectos del mercado de trabajo que se exponen a continuación.

Sin duda uno de los aspectos más relevantes de la reforma del mercado de trabajo tiene que ver con la flexibilización de la oferta de trabajo y la necesidad de fomentar la *cualificación profesional*, la mayor polivalencia y una mayor homogeneidad en el mercado de trabajo que haga posible una más intensa competencia entre trabajadores y una menor segmenta-

ción del mercado. También parece necesario una continua optimización del *sistema de cobertura del desempleo*, que evite el fomento de la cultura del subsidio y el fraude, e incentive la búsqueda activa de empleo y el reciclaje profesional.

La flexibilización del comportamiento de los salarios exige el replanteamiento del *modelo de negociaciones laborales* y la superación de modelos centralizados, en la medida en que las negociaciones laborales centralizadas a nivel sectoral y provincial generan un comportamiento muy poco sensible de los salarios a la evolución de la productividad de las empresas, con la consiguiente rigidez del nivel y la estructura de los salarios. Consecuencia de las anteriores segmentaciones y rigideces es la insensibilidad de la evolución de la remuneración de los asalariados a la situación del mercado de trabajo, de manera que el exceso de oferta no frena la evolución (inflacionista) de los salarios, que vienen determinados por el poder de los trabajadores internos (indicación salarial), y no por la evolución de la productividad. Tampoco la estructura salarial evoluciona en la línea de fomentar la reasignación de recursos humanos (la movilidad laboral) entre sectores, empresas y regiones. Los salarios (su nivel y estructura), en suma, no opera en la línea requerida por el ajuste del mercado laboral español.

Por tanto, la negociación colectiva, siguiendo las pautas de la política de rentas, debe orientarse a evitar la presión inflacionista de los salarios, su insensibilidad al desempleo, su carácter indiciado, la escasa dispersión salarial, etc. Al respecto es preciso evitar la centralización intermedia (establecida a nivel sectoral y provincial), siendo preferible un modelo de *negociación salarial descentralizado* (a nivel de empresa). En la negociación salarial conviene establecer esquemas retributivos con componentes variables, en función de la productividad y los resultados de la empresa, con el objetivo de flexibilizar el comportamiento de los salarios.

Es preciso fomentar la cobertura privada de la jubilación, a través de *fondos de pensiones* individuales y de empresa, mediante un mejor tratamiento fiscal, y reducir las *cotizaciones empresariales* a la Seguridad Social (que penalizan el empleo y reprimen la demanda de trabajo), en primer lugar las asociadas al proceso de creación de nuevo empleo, y luego generalizando las reducciones. El aumento del tipo del IVA podría evitar el quebranto financiero de las cuentas públicas.

Y también es preciso apoyar el *contrato indefinido* como modalidad general de contratación, con *menores costes de despido*. Al respecto convie-

ne eliminar la autorización administrativa en los despidos colectivos, reducir las indemnizaciones por despido, y fomentar la contratación a tiempo parcial.

## Conclusión

EN suma, el paro y una de sus secuelas, la pobreza, constituyen un hecho doloroso y grave que exige un replanteamiento global de la política económica, con las pautas expuestas. Pero no basta con una «buena política económica», pues en última instancia los resultados económicos dependen de la compleja interacción entre los comportamientos de multitud de agentes económicos públicos y privados, de manera que ni los logros ni los fracasos económicos son única responsabilidad de las administraciones públicas. Conviene al respecto señalar la necesidad de un *cambio cultural* en la sociedad española hacia determinados valores «económicos», tales como la inversión empresarial, la productividad del trabajo y el ahorro, y una actitud contraria a determinados comportamientos antieconómicos como son las denominadas popularmente cultura del «pelotazo» (especulación financiera e inmobiliaria), del «subsidio» (en empresas y familias), del «fraude fiscal y a la Seguridad Social» y del «endeudamiento» (consumo por encima de las posibilidades). Porque luchar contra el paro y la pobreza no es un asunto exclusivo de la política económica sino del conjunto de los ciudadanos.