

## Resumen

Este trabajo examina la evolución de las instituciones que conforman el mercado de trabajo en España para señalar que las políticas laborales están condicionadas, en gran medida, por las estructuras de negociación y los incentivos de los agentes sociales. Para ello se hace una radiografía histórica de la CEOE, la UGT y CC. OO., así como de los acuerdos y pactos sociales firmados hasta la fecha. Este enfoque neoinstitucional quiere aportar nuevas ideas al debate sobre las reformas necesarias en el ámbito de la negociación colectiva. Un debate dominado hasta la fecha por posturas irreconciliables que van desde la máxima flexibilidad y descentralización (enfoque económico) hasta la recuperación de la centralidad negociadora y la reforma de la empresa española (enfoque sociológico y político). Nuestra propuesta anima a pensar en incentivos institucionales que ayuden a las partes negociadoras a ser más responsables ante sus miembros y la sociedad, lo cual pasa por una reforma de sus organizaciones y sus lógicas de acción colectiva.

*Palabras clave:* agentes sociales, instituciones, pactos sociales, reformas.

## Abstract

This paper examines the evolution of labor market institutions in Spain to point out that labor policies are conditioned, to a great extent, by the (formal and informal) rules that guide the negotiations among social agents. For this, we focus on the historical evolution of the main employers' associations and trade unions (the CEOE, the UGT and CC. OO.), as well as on the tripartite and bipartite pacts they have been involved so far. This neo-institutional approach contributes new ideas to the debate on the necessary reforms in the field of collective bargaining. A debate dominated to date by irreconcilable positions ranging from maximum flexibility and decentralization (economic approach) to the recovery of negotiating centrality and the reform of the Spanish company (sociological approach). Our proposal encourages thinking about institutional incentives that help the negotiating parties to be more responsible to their members and society, which involves a reform of their organizations and their collective action logic.

*Keywords:* social agents, institutions, social pacts, reforms.

*JEL classification:* J50, J51, J53, M50.

# BUEN GOBIERNO E INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO

Rosa NONELL (\*)

Universidad de Barcelona

Iván MEDINA

Universidad de Valencia

## I. INTRODUCCIÓN

EN este trabajo se va a revisar el diseño y gobierno de las instituciones del mercado de trabajo en España desde la perspectiva de los agentes sociales. Prestaremos atención a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y a los dos sindicatos mayoritarios: la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC. OO.). La hipótesis de trabajo que se plantea está fundamentada en que las instituciones están diseñadas, en muchos casos, por los actores (Gobierno y agentes sociales) del mercado de trabajo y, por tanto, su «gobierno» es resultado del juego de intereses e ideas y las relaciones mutuas que se establecen.

Estos actores han planteado razonamientos de acuerdo con sus propios intereses, pero también condicionados por el diseño organizativo y gobernabilidad de las organizaciones a las que pertenecen, configurando las elecciones institucionales llevadas a cabo. El éxito a medio plazo de una agenda de reforma institucional solo puede garantizarse si hay mecanismos claros de compensación que incentiven modificaciones sustanciales en sus estructuras. Esto reforzaría su gobernabilidad organizativa desde la dinámica interna (lógica de afiliación).

Por último, se trata de analizar las distintas propuestas de cambio (reformas) planteadas por los expertos (ideas) siempre desde un enfoque multidisciplinar, con el propósito de ver el grado de confluencia entre intereses e ideas. El marco temporal de este trabajo abarca desde el establecimiento de las primeras instituciones democráticas que han regulado el mercado de trabajo en España hasta la actualidad. En la primera sección se analiza sintéticamente la literatura relevante, que ha ido desarrollándose entre la búsqueda de la eficiencia y la equidad de un mercado con fuertes connotaciones sociales. En la segunda sección, se describen los rasgos institucionales de las organizaciones sindicales y empresariales, principalmente, las confederaciones. En la sección tercera, se analizan las sucesivas reformas del mercado de trabajo y las principales aportaciones de los expertos con respecto al ámbito de las negociaciones. Por último, se plantean una serie de consideraciones finales.

## II. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y BUEN GOBIERNO DEL MERCADO DE TRABAJO

Muchas áreas del conocimiento científico se han aproximado al estudio de las instituciones. Recientemente, desde el neoinstitucionalismo económico,

Acemoglu y Robinson (2012) aseguraban que un buen diseño institucional favorece el buen gobierno de las sociedades e incide en el crecimiento económico. Desde esta perspectiva, se analizan los valores, actitudes, conductas y actuaciones que acaban configurando un entramado institucional que impacta sobre los resultados económicos y el bienestar social. Esta sección sintetiza las principales aportaciones en el mercado de trabajo centradas en el estudio de los agentes sociales y el impacto que producen en el diseño institucional.

### 1. Instituciones y mercado de trabajo

Las instituciones del mercado de trabajo son el resultado de combinar una arquitectura organizativa específica de los actores y los sistemas de interacción, con el juego de ideas e intereses que confluyen a la hora de diseñarlas y gobernarlas. Con ellas se pretende establecer, en primer lugar, restricciones en el uso del factor trabajo, por ejemplo, regulando el despido y las condiciones de trabajo y, en segundo lugar, estableciendo incentivos a la contratación y a la negociación colectiva. Si bien las instituciones surgidas de esta elección colectiva presentan un patrón de estabilidad en el tiempo (Visser, 2013), los acuerdos son diferentes según el entorno social y político. El diseño institucional elegido produce diferentes efectos sobre la actividad económica y, asimismo, estas diferencias son explicadas por el sistema legal existente (Botero *et al.*, 2004). Las instituciones del mercado de trabajo han sido consideradas bien como el resultado del poder del Estado –o del poder político ejercido por

determinados grupos de presión (Becker, 1983)–, bien como el resultado del juego de intereses de los propios agentes sociales (Olson, 1993).

Las instituciones importan porque favorecen o dificultan el crecimiento económico (Acemoglu y Robinson, 2012). En el caso específico de las instituciones del mercado de trabajo, cuando están bien gobernadas por un contrato social implícito o explícito, estas garantizan el equilibrio de poderes y llegan a producir sociedades más inclusivas. Un diseño institucional paradigmático se adoptó en Suecia para afrontar la Gran Depresión del 1929 cuando se apostó por unas instituciones del mercado de trabajo cooperativas (Acemoglu y Robinson, 2019, p. 584). Este diseño institucional en defensa de un Estado del bienestar sólido, sueldos elevados y negociaciones centralizadas también fue aplicado en Dinamarca y Noruega, con variaciones concretas, dando lugar al llamado modelo nórdico de relaciones laborales. Con ello se constituyó una verdadera innovación institucional al propiciar una coalición de intereses entre un Estado que velaba por una distribución de la riqueza más igualitaria –dotando generosamente al Estado de bienestar– y la sociedad, que pactaba por medio de organizaciones empresariales y sindicales altamente organizadas y políticamente activas.

En este sentido, se considera que el mercado de trabajo es más que un conjunto de normas, reglas y conductas; se trata de una institución social con un concepto de equilibrio propio. Hay una serie de reglas sociales de cooperación que guían el comportamiento de quienes

operan en él y que permite obtener diferentes niveles de salario eficiente (Solow, 1992). Estas instituciones están condicionadas en su diseño tanto por las normas escritas como por las informales, a saber, la existencia de patrones de conducta y formas de hacer y resolver situaciones comúnmente aceptadas que determinan la conducta de los actores sociales y que el devenir histórico del país ha ido configurando (Acemoglu y Robinson, 2012). La búsqueda de las instituciones ideales y el equilibrio entre mercados laborales eficientes y mercados laborales justos e inclusivos ha permitido el desarrollo de diferentes enfoques sobre el papel de las instituciones laborales en el mercado de trabajo.

La escuela neocorporativista centra el estudio en las variables determinantes para diseñar un entramado institucional exitoso con el que repartir el crecimiento económico de manera equitativa. Su preocupación se dirige a la regulación del conflicto social para lo que propone la externalización de los costes de la negociación (Traxler, 1995; Visser, 2013). Analíticamente se han centrado en: a) la existencia de negociaciones colectivas centralizadas; b) la existencia de sindicatos fuertes (representado por un alto grado de sindicalización); c) la coordinación de las actuaciones y decisiones adoptadas; y d) un alto grado de cobertura (por 100 de la población asalariada cubierta por la negociación). La estabilidad macroeconómica y el empleo están fortalecidos por la existencia de estos rasgos institucionales o condiciones previas estructurales.

Desde la óptica de los economistas, sobre todo neoclásicos,

el planteamiento de maximización individual (beneficios para las empresas y utilidad para el trabajador) ha de prevalecer siempre. No hay otra forma, dicen, de lograr eficiencia económica. El mercado laboral necesita de reglas altamente flexibles para que sea competitivo y se ajuste a las condiciones cambiantes. Las propuestas alrededor de estos fundamentos se han traducido en el desarrollo de las teorías sobre el salario de eficiencia y la tasa de desempleo no aceleradora de inflación para avalar la desregulación laboral y, por ende, favorecer la convergencia macroeconómica (Layard y Nickell, 1999). Se acepta también la existencia de asimetrías en los mercados de trabajo a través de diferentes grados de centralización de la negociación colectiva y de la flexibilidad laboral introducida por los distintos rasgos institucionales (Calmfors y Drifill, 1988).

Nuevas aportaciones respecto el peso de las instituciones se han centrado en la interacción entre sistemas políticos y economía. Hay economías altamente coordinadas que se caracterizan por su compromiso y coordinación entre el Gobierno, sindicatos y empresarios, y cuya aplicación en el mercado de trabajo se observa en la formación y determinación de los salarios en negociaciones centralizadas (Hall y Soskice, 2001). Las regulaciones del trabajo y los sistemas (más o menos) generosos de protección social son determinantes para producir un resultado adecuado y alcanzar estándares concretos de bienestar (Botero *et al.*, 2004).

Tras la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) una corriente de literatura en el área de ciencia política y de la sociología se centró en analizar

el retorno de los pactos sociales para establecer las condiciones de ajuste necesarias para la introducción de la moneda única y sus derivados. Se discutió acerca de la introducción de negociaciones más descentralizadas que permitieran tener en cuenta temas de adaptabilidad, competitividad y empleo (Hassel, 2003). Y se planteó que la institucionalización de los pactos sociales es un mecanismo para afrontar las reformas necesarias (Avdagic, Rhodes y Visser, 2011).

Recientemente, la investigación se está centrando en la relación entre instituciones y desigualdad. Las negociaciones colectivas centralizadas, si disponen de una coordinación eficiente, producen resultados favorables a la equidad salarial, siempre que los niveles de productividad sean bajos en dispersión entre sectores, empresas y empleos. En cambio, la descentralización de la negociación colectiva rompe el poder de negociación de los sindicatos y disminuye la cobertura, lo que deteriora salarios y estándares laborales (Stiglitz, 2019, p. 131). Nos encontramos en este segundo escenario: el poder sindical ha disminuido significativamente y la cobertura es menor por el aumento del desempleo en muchos países. Ante esta realidad, Jaumot y Buitman (2015) afirman que, si las negociaciones son centralizadas, o los sindicatos tienen regulado la gestión de los fondos para el desempleo (sistema Gantt), la desigualdad salarial es menor.

En la misma línea, las instituciones de negociación salarial tienen un claro efecto en la mejora del nivel de desigualdad y, combinadas con otras instituciones del Estado de bienestar, garantizan una sociedad más igualitaria (Nolan, 2018).

No obstante, si las diferencias de productividad son pronunciadas entre sectores y empresas, hay que introducir mecanismos correctivos como negociaciones regionales y/o locales que permitan ajustar los salarios a estas diferencias de productividad (Boeni, Ichuro y Monetti, 2019). El desarrollo de políticas activas de trabajo, la protección del salario mínimo y de la regulación del tiempo de trabajo, así como los servicios de protección social son demandas de los sindicatos en la lucha contra la desigualdad y son regulaciones institucionales que van a proteger tanto a los trabajadores sindicados como al resto de trabajadores.

## 2. Agentes sociales: capacidad de gobierno en las instituciones laborales

Traxler (1995) señaló la correlación entre la arquitectura organizativa de los agentes sociales con su papel en el diseño institucional del mercado de trabajo y su participación en la negociación colectiva y en las instituciones del dialogo social. Según el autor, se trata de una clara elección institucional. Para valorar la eficiencia de las acciones que realizan los agentes sociales hay que atender a una serie de atributos y características que configuran el balance entre el diseño organizativo y la representatividad de dichas organizaciones. Se pueden distinguir una serie de indicadores e incentivos que permiten configurar las funciones de representación (especialización de la representación y dinámica asociativa) y el diseño organizativo de los actores sociales atendiendo a la capacidad para orientar a la organización a los intereses de los afiliados. Dichos criterios se exponen en el cuadro n.º 1.

CUADRO N.º 1

## INDICADORES FUNCIONALES Y ORGANIZATIVOS DE UNA ORGANIZACIÓN DE DEFENSA DE LOS INTERESES SINDICALES Y EMPRESARIALES

| DEFINICIÓN         | DETERMINANTES   |  |  |  |
|--------------------|---|--|--|--|
|                    | FUNCIONALES   |  | ORGANIZATIVOS  |  |
|                    | ESPECIALIZACIÓN DE REPRESENTACIÓN   | DINÁMICA ASOCIATIVA  | CRITERIOS DE AFILIACIÓN  | CAPACIDAD ORGANIZATIVA Y DE GOBIERNO   |
|                    | FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES  | COMPETENCIA POR LA REPRESENTACIÓN  | ATRACCIÓN DE AFILIADOS   | AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA Y PODER DE DECISIÓN SOBRE LOS DIFERENTES INTERESES DE LOS ASOCIADOS   |
| <b>Indicadores</b> | <p><i>Indicador 1:</i> Grado de especialización en las funciones de representación:</p> <p>a) Asociaciones de empleadores.<br/>b) Asociaciones comerciales.<br/>c) Asociaciones empresariales mixtas.<br/>d) Sindicados generalistas.<br/>e) Sindicatos en función de orientación ideológica o política.<br/>f) Sindicatos especializados por nichos de actividad.</p> <p><i>Indicador 2:</i> Ámbito de representación de las organizaciones sindicales y empresariales que puede establecerse en:</p> <p>a) El mercado de trabajo<br/>b) El mercado de bienes y servicios (OE)<br/>c) La política macroeconómica<br/>d) Las políticas sociales y redistributivas</p> | <p><i>Indicador 3:</i> Dinámica asociativa y estatus público de las organizaciones sindicales y empresariales.</p>   | <p><i>Indicador 4:</i> Criterios de admisión o reclutamiento.</p> <p>a) Admisión voluntaria u obligatoria.<br/>b) Admisión individual o colectiva.<br/>c) Heterogeneidad de los socios o especialización de la afiliación.</p>   | <p><i>Indicador 5:</i> Diseño organizativo y normas del gobierno de la organización:</p> <p>a) Órganos de gobierno y competencias asignadas.<br/>b) Estatutos y códigos éticos.<br/>c) Transparencia y rendición de cuentas.</p> <p><i>Indicador 6:</i> Estructura presupuestaria de la organización sindical y empresarial, que debe tener en cuenta:</p> <p>a) El porcentaje que suponen las cuotas de los miembros en los ingresos de la organización.<br/>b) El porcentaje de ingresos que se obtiene de los servicios de oferta.<br/>c) El porcentaje de ingresos que llegan vía subvenciones públicas.</p> |
| <b>Incentivos</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prácticas e instituciones de concertación social.</li> <li>- Prácticas e instituciones de negociación colectiva.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección legal de la representatividad (consideración de actor social) y de reconocimiento como parte negociadora en sectores o territorios.</li> <li>- Cláusulas de extensión de convenios colectivos (<i>erga omnes</i>) versus cláusulas de exclusividad.</li> <li>- Normas que afectan al contenido y proceso de la negociación.</li> <li>- Grado de desviación de los estándares negociados.</li> <li>- Cláusulas de prevalencia para articular los niveles de negociación.</li> <li>- Existencia de elecciones sindicales (S) (principio de audiencia) versus principio de presencia (legitimización ligada a la presencia de representantes sindicales elegidos).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cláusulas de exclusión en ámbitos de negociación.</li> <li>- Cláusulas abiertas o de salida ante el contenido de una negociación (OE).</li> <li>- Restricciones a la afiliación.</li> <li>- Oferta de servicios a los afiliados.</li> <li>- Esquemas especiales de protección (fondos para gestionar los conflictos y fondos para proteger a los trabajadores sindicados [S]) y fondos o seguros de protección ante el cierre patronal (OE).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulaciones sobre captación de cuotas.</li> <li>- Criterios de votación en las decisiones colectivas.</li> <li>- Administración de fondos públicos y/o de gravámenes obligatorios.</li> </ul>  |

*Nota:* Identificación de indicadores e incentivos solo para una de las organizaciones (OE), organizaciones empresariales y (S), sindicatos.

*Fuente:* Elaboración propia y realizado para las organizaciones empresariales en Reis 2015, pp. 101-122.

En primer lugar, cabe destacar los determinantes organizativos relativos a la densidad asociativa y a la capacidad de gobierno. Es decir, la dinámica interna que permite reclutar a los miembros de la organización y, a la vez, unificar intereses. Se trata de la manera más efectiva de disponer de los recursos económicos necesarios para financiar la actividad de la organización. La lógica de la afiliación identifica a la organización y determina el rol que puede ocupar en el diseño institucional de las relaciones laborales y de la negociación colectiva. La literatura que estudia la negociación colectiva y los efectos que produce sobre el empleo y la estabilidad macroeconómica siempre se ha basado en analizar, entre otros indicadores, el grado de centralización de las negociaciones, el nivel de coordinación y el grado de cobertura, el grado de afiliación (o tasa de sindicalización) de los sindicatos como variables críticas a la hora de cuantificar y evaluar el resultado de las negociaciones (1).

A menor densidad asociativa sindical, menor es la tasa de cobertura de las negociaciones colectivas, especialmente en los países donde no existen extensiones automáticas de los acuerdos negociados. En cambio, si hay extensión automática de los convenios negociados, es decir, capacidad automática para extender el resultado de la negociación, se puede asimilar al indicador de grado de cobertura (Visser, 2013).

En cambio, por el lado empresarial, la tasa de afiliación no ha sido un indicador robusto en los modelos económicos para evaluar los convenios colectivos o los pactos sociales. La densidad

asociativa en las organizaciones empresariales es compleja de analizar ya que una empresa puede asociarse a múltiples organizaciones sectoriales y territoriales intermedias (e incluso confederales) atendiendo a sus características corporativas (producto, territorio, tamaño, etc.). Entre los países existen diferencias significativas respecto a la obligatoriedad o no de afiliación de las empresas y respecto a la cuantía de las cuotas en cada uno de los niveles de representatividad. En Austria sigue siendo obligatorio asociarse a la Cámara de Comercio, por ejemplo. Estas características tan diferenciadas acaban configurando la capacidad interna de las organizaciones empresariales y el incentivo para ser actores en los diferentes niveles de negociación colectiva (Nonell y Medina, 2016).

A la vez, los agentes sociales se orientan a la llamada lógica de la representación (determinantes) que define las estrategias negociadoras de los agentes en el mercado de trabajo en sus distintos niveles: territorial (ámbito local, provincial, o nacional) o funcional (pactos sectoriales o pactos nacionales, convenios colectivos de empresa o convenios nacionales). Los entornos institucionales de negociación están claramente fundamentados por la existencia de regulaciones específicas que afectan a la capacidad de negociación de las partes:

a) Las cláusulas de extensión automática dictaminan que todo lo negociado se aplica al conjunto de los trabajadores. Este incentivo refuerza acuerdos amplios, pero son poco flexibles a las necesidades específicas de las empresas. Por el contrario, refuerzan el

principio de representatividad institucional y desincentivan la afiliación por motivos de defensa de la representatividad.

- b) Las cláusulas de exclusividad cuyo contenido solo se aplica a los trabajadores afiliados a los sindicatos que han cerrado el acuerdo.
- c) Las cláusulas de descuelgue diseñadas para que las empresas, en condiciones específicas, puedan no acogerse temporalmente a los convenios colectivos.

Concluyendo, las instituciones importan en el mercado de trabajo porque tienen un alto componente de regulación social; no solo favorecen la estabilidad y el crecimiento económico, sino que consiguen que el mercado sea más inclusivo, si están bien gobernadas. Su buen gobierno es el resultado del juego de intereses entre Gobiernos y agentes sociales. Dicho juego está condicionado, obviamente, por el contexto. La globalización económica (ahora también la desglobalización) y la digitalización de la economía están impactando seriamente en los mercados de trabajo de las economías desarrolladas, debilitando las instituciones existentes y, sobre todo, resituando el poder político de los sindicatos y las reacciones de las organizaciones empresariales, introduciendo un nuevo escenario para replantear el entorno institucional.

### III. ACTORES SOCIALES E IMPULSO REFORMISTA EN ESPAÑA

Bajo la hipótesis de que el diseño institucional del mercado de trabajo es el resultado en parte de las estrategias reformistas de

los Gobiernos, y de los intereses de los agentes sociales y las respectivas organizaciones, se ha de plantear la coherencia de las estrategias que han seguido, a la luz de los escasos resultados en términos de empleo obtenidos. Los resultados endémicos del mercado de trabajo en España pueden resumirse, a grandes rasgos, por una tasa de desempleo de las más altas de la Unión Europea, la persistencia del desempleo de larga duración, altas tasas de paro juvenil, la baja calidad de muchos puestos de trabajo por la alta temporalidad de muchos contratos (25,2 por 100 en los diez últimos años frente al 13,9 por 100 de la UEM) y la existencia de una alta diferenciación salarial que impulsa una mayor desigualdad.

No se puede, no obstante, afirmar que los agentes sociales, especialmente los sindicatos, no actúan aunando intereses para evitar estos malos resultados económicos. La lógica de la representatividad y la debilidad organizativa de los agentes sociales están en el origen de esta actitud y conviene establecer estrategias de transición y compensación para cambiar esta dinámica interna. Es importante también examinar la configuración de las sucesivas reformas laborales desde el Estatuto de los Trabajadores (ET) en 1980, poniendo énfasis en la imposibilidad de desprenderse del legado histórico del franquismo (Costas y Serrano, 1993) (2). Esta dependencia legal e histórica es determinante para entender qué opciones y prioridades se han ido adoptando por parte de los sucesivos Gobiernos, el ritmo impuesto y el peso de los agentes sociales en el proceso de formación de las propuestas implementadas.

La Constitución de 1978 contiene los primeros pasos del diseño institucional del mercado de trabajo español al definir:

- En primer lugar, el derecho al trabajo reconocido en el título primero sobre derechos y deberes fundamentales para, acto seguido, establecer que para desarrollarlo se elaborará un Estatuto de los Trabajadores.
- En segundo lugar, el reconocimiento de los agentes sociales y las relaciones laborales a través de la negociación colectiva. Estos principios conforman la estructura de las relaciones laborales desde el punto de vista constitucional y son el primer eslabón de la cadena legal e institucional que se ha ido construyendo.

En el Estatuto de los Trabajadores de 1980 se establecen las bases institucionales que regulan las relaciones laborales. En él se regulan los diferentes tipos de contratos, las condiciones que han de regir la vida laboral y las condiciones de despido que afectan tanto al individuo como a un colectivo. En segundo lugar, se regula el marco de las negociaciones colectivas, el papel de los sindicatos, el fortalecimiento de la representatividad sindical y la regulación del conflicto y arbitraje entre los agentes sociales (o entre el empresario y los trabajadores). A su vez, el Gobierno se comprometió a desarrollar un Estado de bienestar que garantizara la protección de los trabajadores y la igualdad de oportunidades.

Pronto llegarían las contradicciones. El contexto de persistente crisis económica que se venía gestando desde 1973 exigía un

ajuste mucho más rápido e intenso. Los cambios institucionales no fueron los adecuados para afrontar la complejidad que requería la transformación de un modelo económico obsoleto y agónico en un nuevo modelo de economía de mercado abierto y competitivo.

En las primeras etapas de la reforma institucional y tras la aprobación del ET, el objetivo fue fortalecer a los agentes sociales como representantes de los intereses de los trabajadores y de las empresas, y facilitar la gobernabilidad de las negociaciones colectivas para contribuir a reducir las elevadas tensiones inflacionistas a través de la moderación salarial. La CEOE no aceptaba un papel marginal en la política española como tampoco ser excluida de acuerdos similares a los Pactos de la Moncloa; los empresarios reclamaban una presencia institucional fuerte al mismo nivel que los sindicatos.

A medida que la cultura de la estabilidad macroeconómica se integró en la cultura de negociación atendiendo a la contención de salarios nominales, en las últimas décadas se ha impuesto gradualmente la búsqueda de mayor eficiencia introduciendo dosis significativas de flexibilidad en los sistemas de contratación y trasladando la negociación colectiva a la empresa. El cambio institucional sistémico fue difícil de imponer con el ritmo e intensidad apropiados, y la estrategia de reforma seguida no fue la adecuada (3). El escenario de nueva reforma que se abre en el 2021 afronta las debilidades estructurales de los agentes sociales sin cambios significativos y dificultará nuevamente un marco institucional eficiente y justo.

## 1. Las confederaciones nacionales: una pieza básica del diseño institucional

De nuevo, la Constitución Española de 1978 sienta las bases del entramado institucional que sustenta a los agentes sociales: a) en el ámbito interno se reconocen las asociaciones de representación de intereses estableciendo que su estructura y funcionamiento interno ha de ser democrático; y b) en el ámbito externo, se eleva a rango de interés público su actividad institucional (representatividad pública), por lo que se legitima su capacidad de negociación política (capacidad de negociación colectiva), otorgando a los convenios colectivos una fuerza vinculante, y se les atribuye la capacidad para colaborar y asesorar en la política económica y social abriendo el camino hacia la participación institucional. La idea es establecer una gobernanza colectiva y sindical que ha de ser garantizada (Casas, 2018). En el caso de las confederaciones sindicales se afianza la función de protección de los trabajadores y la acción colectiva que permite internalizar las externalidades negativas sobre el empleo y la distribución salarial. Para las confederaciones empresariales se establece la capacidad de negociar y de disponer de incentivos para conseguir la paz social.

La regulación contenida en el Estatuto no partió de una situación *ex novo*. Se aplicó un realismo que partía de un mercado laboral altamente intervenido en todos sus aspectos (4), que consistía en asegurar el empleo fijo ante la carencia e incapacidad de la economía para crear empleos de acuerdo con el ritmo de crecimiento de la población y

a las necesidades que emergían. Asimismo, se protegieron los intereses de los incipientes y reconocidos agentes sociales, que estaban construyendo las necesarias estructuras organizativas.

En esta dirección, la CEOE y la UGT negociaron previamente el Título III del ET, relativo a la negociación colectiva, en el Acuerdo Básico Interconfederal de 1979 (ABI). El objetivo era establecer un diagnóstico compartido acerca de la adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de la empresa. De ello resultó un fundamento básico de todo el entramado institucional del mercado de trabajo: la negociación colectiva confederal como estrategia de cambio gradual. Estos acuerdos han ido creando las pautas del ritmo de la reforma hasta la ruptura del consenso en 2012, con una fuerte resistencia de los sindicatos a aceptarla, en los aspectos relativos a los cambios regulatorios que afectan a la negociación colectiva. La contrarreforma que se plantea en 2021 trata de reconducir algunos de los cambios introducidos que han debilitado el poder de negociación de los sindicatos, y que, en cualquier caso, no han sido aprovechados por las empresas de pequeño tamaño para implantar convenios de empresa, y salirse del marco regulatorio de los convenios provinciales sectoriales.

Los intereses sindicales han partido inicialmente de la defensa de un sistema protegido y que mantuviera los puestos de trabajo. Los objetivos principales eran la prevalencia de los contratos fijos y la existencia de restricciones al despido (costes elevados y proceso administrativo complejo). A cambio, los sindicatos aceptaban la contención en los

salarios nominales, que comparativamente eran más bajos que el resto de las economías competidoras. Las estructuras de negociación colectiva pasaron a ser el principal recurso de gobernabilidad de la acción sindical; se adoptaron muchas fórmulas de negociación con el objetivo de contribuir a la estabilización macroeconómica y con la promesa de crear empleo.

En cambio, los intereses de las empresas y de las organizaciones que las defendían se centraron en la necesidad de introducir flexibilidad salarial y flexibilidad en el despido para ajustar los costes de producción. El duro ajuste de precios que alteraba significativamente la eficiencia asignativa de los factores de producción en la empresa y los elevados costes del dinero comprometían el excedente bruto de explotación y dificultaban el mantenimiento del empleo.

A partir de estas condiciones iniciales el debate sobre la idoneidad de las instituciones del mercado de trabajo se ha centrado hasta la fecha en dos posiciones opuestas. Para la parte sindical el problema radica en la empresa española que, aseguran, no es eficiente en el uso de los factores productivos, no tiene el tamaño adecuado y se encuentra protegida por la regulación (Sordo, 2019). En este sentido, los sindicatos vienen denunciando que el debate se ha centrado excesivamente en la regulación y no en las empresas y su estructura (Pérez, Ruesga y Valdés, 2011). La posición de las organizaciones empresariales se ha centrado en reducir los costes de producción y flexibilizar el uso del factor trabajo (primero por el diseño de los contratos, luego por la salida a través de

reducción de costes y desregulación administrativa del despido), y siempre se ha insistido en la reducción de las cotizaciones sociales.

Sorprende, no obstante, el silencio en torno a la idoneidad de los niveles de negociación de los convenios colectivos. Los dos sindicatos mayoritarios, después de abandonar la rivalidad inicial de los primeros años tras su legalización, han venido fortaleciendo tanto la estructura confederal como la articulación (o coordinación) jerárquica con los niveles inferiores. Se ha reforzado notablemente la representación provincial en tanto que es el ámbito que legitima la capacidad para negociar, que vendrá después reforzada por las elecciones sindicales de manera periódica. Las federaciones de rama (o sectoriales) han seguido teniendo protagonismo en los convenios sectoriales verticales y, en paralelo, se han constituido federaciones en los sectores emergentes.

En cambio, la CEOE ha centrado sus esfuerzos en potenciar el nivel confederal sellando acuerdos confederales bipartitos y pactos sociales. La articulación jerárquica se ha establecido con las organizaciones territoriales y las federaciones sectoriales nacionales, a través de las directrices que ha formulado sucesivamente sobre la negociación colectiva y que se convierten en pauta de negociación en los niveles inferiores. Las organizaciones territoriales se vertebran, a su vez, con las organizaciones provinciales o de rama de actividad. En los inicios, la debilidad territorial de las organizaciones provinciales y de base impulsó actuaciones desde la cúpula casi de forma artificial, en lugar de ser movimientos organizati-

vos de base (Rijnen, 1982). Los acuerdos marco autonómicos de negociación colectiva han tenido escaso éxito, dejando que el verdadero espacio de negociación hayan sido los convenios provinciales sectoriales para evitar entrar en un conflicto interno de intereses innecesario para la dinámica de las propias organizaciones (5). Las organizaciones sectoriales provinciales han sido los interlocutores principales, aunque en ocasiones delegando la representación en el convenio a despachos de abogados de manera inercial. Se han dejado pequeños espacios de representación a las organizaciones territoriales de ámbito superior en aquellos sectores –en muchas ocasiones emergentes– donde no existían mecanismos institucionalizados de representación.

El peso de las organizaciones sindicales y empresariales provinciales es significativo y se ha convertido en un elemento de resistencia al cambio del diseño institucional de la negociación colectiva. En la reforma de 1994 se trasladó a los agentes sociales la responsabilidad de una parte de la regulación de la relación laboral que hasta la fecha estaba contenida en el propio estatuto, dejando que se desarrollara en el ámbito de los convenios colectivos. La innovación en el ámbito provincial fue escasa o casi nula. Solo con la firma del Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva (AINC) de 1997 los agentes sociales recuperaron el poder de negociación sectorial nacional, dando claro protagonismo a las federaciones. Entonces se admitieron las innovaciones producidas en dichos niveles de negociación como, por ejemplo, convertir las categorías profesionales en grupos profesionales, aceptar el cómpu-

to global de la jornada o admitir los contratos con indemnización pactada suscritos en convenios de empresas. A su vez, se plantearon marcos de coordinación a nivel intersectorial. Esta estrategia se ha ido desarrollando en sucesivos AINC desde 2001 a 2020 con la articulación gradual de los niveles de negociación (Molina, 2016). El ritmo sigue siendo lento y no se traduce en resultados favorables.

Hasta el Acuerdo Económico y Social (AES) de 2010 no se produjeron modificaciones de los cambios institucionales introducidos por los acuerdos de 1997. El AES de 2010 incluye una serie de propuestas de reforma de la negociación colectiva imponiendo que el convenio de empresa prevalezca en determinadas materias, con el compromiso de materializarlos en el marco legal/institucional. Así, en el preámbulo del Real Decreto Ley 7/2011 se reflexiona sobre las disfunciones de la estructura de la negociación colectiva por la atomización, desvertebración y la falta de orden y reglas claras de concurrencia. El legislador reconoce que la negociación colectiva es rígida, poco ágil y carente de flexibilidad interna, haciendo especial mención a la dilatación de los tiempos para renovar los convenios. Por último, se reconocían los problemas de representatividad de los agentes sociales. Pocos cambios se desplegaban en este sentido.

En 2012, la gravedad de la crisis económica y el impacto sobre el nivel de desempleo provocó el giro unilateral del Gobierno. El principal cambio fue la reformulación de las regulaciones que protegían la negociación colectiva. Desde entonces, los sindicatos han mostrado una clara oposición a la reforma y han rei-

vindicado un cambio normativo que vuelva a centrarse en la articulación y no en la descentralización. A principios del 2021 nos encontramos ante un escenario complejo: si bien el PSOE y Unidas Podemos acordaron plantear una contrarreforma en el acuerdo de coalición, la Unión Europea exige avanzar en la reforma del 2012 para acceder a los fondos del *Next Generation UE*.

El acuerdo como estrategia de reforma se ha proyectado en el diseño institucional del mercado de trabajo, sobre todo en la regulación de la negociación colectiva. Se ha graduado la capacidad innovadora de los agentes a través de la acción colectiva de las confederaciones nacionales y las organizaciones territoriales nacionales, tanto de sindicatos como de organizaciones empresariales.

## 2. Las confederaciones sindicales: diseño organizativo y estrategias de actuación

Los sindicatos mayoritarios son las confederaciones nacionales de la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC. OO.). Inicialmente se reforzaron como agentes sociales e interlocutores en el mercado de trabajo y, a partir de 1985, se dio soporte legal a la actuación del resto de organizaciones de representación de intereses sindicales inferiores por ámbito de actuación territorial o por especialización (6). Las condiciones mínimas de representación para ser reconocidos como interlocutores sociales se establecen en el 10 por 100 de representación a nivel nacional en las elecciones sindicales y en el 15 por 100 en el ámbito au-

tonómico. Superar ese umbral determina la capacidad para estar presente en los diferentes niveles de negociación colectiva, en la firma de pactos sociales y en la participación en órganos consultivos como, por ejemplo, los Consejos Económicos y Sociales, la Fundación Tripartita para la Formación, los órganos de gestión de recursos de la Seguridad Social, los foros de solución extrajudicial de conflictos y los comités de prevención de riesgos laborales.

En el ámbito micro (a nivel de empresa) se diseñó un mecanismo de fortalecimiento de dicha representatividad en un doble sentido: en primer lugar, las secciones sindicales entendidas como la presencia sindical en la empresa de los trabajadores afiliados, los delegados sindicales (7) y los comités de empresa (vía de actuación: presencia y aplicación de criterios de afiliación) y, en segundo lugar, los resultados electorales (vía de actuación: audiencia) con el establecimiento de elecciones sindicales en todas las empresas con más de 50 trabajadores. Este sistema se apoyó en tres regulaciones específicas que reforzaban la cobertura de las negociaciones y la acción de las dos grandes confederaciones: cláusulas *erga omnes* de extensión de los convenios, cláusulas de prevalencia del nivel superior de negociación y la ultraactividad de los acuerdos.

Esta configuración institucional no fue neutra a la realidad del movimiento sindical de finales de los setenta. La UGT contaba con una buena implantación de delegados sindicales a la vez que presentaba una estructura de gobierno bastante centralizada con la que dar soporte al

delegado sindical. En cambio, CC. OO. era mucho más activa en comités de empresa y con una estructura de gobierno más descentralizada (Molina, 2016). En perspectiva, Lahera (2018) valora positivamente este diseño inicial puesto que se partía de una situación de debilidad institucional. No obstante, la carencia de mecanismos de corrección y medición de los resultados ha producido un modelo de representación sindical muy diferente a los existentes en muchos países europeos (Molina, 2016) en los que la debilidad de la sindicalización es sustituida por la protección constitucional de la representatividad y reforzada por las diferentes convocatorias de elecciones sindicales que dibujan constantemente el mapa de representación sindical (Nonell *et al.*, 2006).

Los resultados de las elecciones sindicales se muestran estables a lo largo de los años. Según datos de las elecciones de 2015 (8), CC. OO. logra un 36 por 100 de los delegados electos, UGT obtiene un 32 por 100 y el resto de las organizaciones sindicales ostentan el 31 por 100. En 2019 se produce alguna variación por la fuerza en ciertos territorios de sindicatos más especializados o con ciertos rasgos ideológicos que vertebran e impulsan la movilización de trabajadores.

En cuanto a la afiliación, CC. OO. declara contar con 909.052 afiliados, de los cuales 514.760 son trabajadores de 45-64 años (56 por 100 del total) y suponen una tasa de afiliación del 15 por 100 del total de los asalariados. Desde que CC. OO. hace públicas las cuentas agregadas, en un ejercicio de transparencia, las cuotas de afiliados suponen aproximadamente un 69 por

100 de los ingresos (11,7 millones de euros según datos de 2019). La segunda partida de ingresos por orden de importancia es de cuatro millones de euros y responde a actividades, sobre un total de ingresos de 16 millones de euros. La UGT asegura tener 931.558 afiliados, lo que supone igualmente una tasa del 15 por 100. Aunque sus presupuestos anuales son también públicos, el nivel de agregación de los datos dificulta determinar el porcentaje de ingresos. Resulta problemático, por consiguiente, conocer el grado de autonomía financiera de la organización. Para ambos casos, bajos ingresos por cuotas obligan a ser mucho más activos en la búsqueda de fondos públicos o en la administración de recursos públicos destinados a formación, por ejemplo (9).

Los datos de afiliación siguen una tendencia descendente como está ocurriendo en muchos países desarrollados, aunque con menor intensidad. Esto se relaciona con: a) los altos niveles de temporalidad en los contratos, ya que son los colectivos que menos afiliación presentan; y b) la debilidad organizativa que presentan los sindicatos en las pequeñas y medianas empresas. Esta debilidad es estructural y altamente correlacionada con la estructura del tejido empresarial basada en una alta tasa de pequeñas y microempresas (10).

A nuestro juicio, los sindicatos presentan una serie de puntos críticos para afrontar en el futuro: la falta de protagonismo directo en las empresas, el desincentivo a la afiliación, la falta de adaptación del modelo electoral basado en la unidad de centro de producción (y no de empresa), el desigual cómputo de la representatividad que

acaba distorsionando la propia estrategia electoral, así como la excesiva institucionalización que está produciendo en los últimos años una gran distancia entre el actor sindical y los trabajadores, sobre todo aquellos que tienen contratos temporales o en colectivos que no están en la actualidad al amparo de la autonomía contractual. El combate contra la dualidad laboral no tiene precisamente un especial aliado en el mundo sindical, como se ha comprobado con la propuesta del contrato único y su rechazo visceral (Lahera, 2010, p. 35).

La representatividad otorgada desde arriba versus la afiliación sigue siendo ampliamente debatida por la literatura relevante por los efectos que produce en los salarios. En este sentido, el trabajo pionero de Bentolila y Jimeno de 2002 planteó, dentro de las propuestas de reforma de la negociación colectiva, reformar los incentivos que actuaban contra el estímulo a la afiliación sindical. Estos serían la extensión automática de las condiciones negociadas en los convenios (mayoritariamente en el ámbito sectorial provincial), la audiencia electoral reforzada en cada convocatoria de elecciones sindicales donde prima el resultado de las elecciones en el centro de trabajo en lugar de la afiliación de dichos trabajadores (el voto sindical de los *insiders* [11]) y el principio de ultraactividad de los convenios (Bentolila y Jimeno, 2002). El poder de resistencia de los *insiders* defendiendo el *status quo* ha sido contrastado empíricamente, por lo que es necesario alterar los incentivos a la representatividad sindical y el nivel predominante de negociación (Dolado, Felguero y Jansen, 2010).

En contra, desde el ámbito de la sociología y la ciencia política se defiende que el modelo de doble canal de representación es de incuestionable legitimidad democrática. Se sostiene que más del 70 por 100 de los delegados sindicales son afiliados a las dos centrales confederales mayoritarias y que los resultados presentan una consistencia temporal significativa. Se niega que la actitud de los sindicatos se dirija a bloquear los planteamientos de reforma laboral y se haya contribuido a la dualización del mercado de trabajo en las negociaciones colectivas (Beneyto *et al.*, 2012). Martín y Alós (2016) plantean que las presiones a favor de la descentralización y la eliminación de los incentivos que fortalecen el modelo de representatividad sindical solo logran aumentar los costes de transacción de los propios negociadores. La estrategia acertada, por tanto, debe plantear una mayor articulación institucional que permita eliminar las cláusulas de retroactividad en la negociación colectiva enfocadas a debilitar el poder de negociación de los sindicatos y del comité de empresa.

Desde este planteamiento, muy defendido por los propios sindicatos, la realidad de las instituciones del mercado de trabajo y, sobre todo, las relativas al fortalecimiento de los sindicatos en la negociación colectiva es mucho más compleja y se apoya en una serie de debilidades inherentes a la estructura empresarial y a las estrategias de gestión en las pequeñas empresas. Si esta realidad es la causante de la temporalidad, se hace necesario reenfocar el problema del mercado de trabajo en España y analizar por qué las empresas presentan un tamaño ineficiente que las debilita para gestionar

adecuadamente los recursos humanos. Por su pequeño tamaño no tienen representación sindical y presentan una clara incapacidad para impulsar y favorecer el crecimiento de la productividad, sobre todo la productividad de los factores. El tamaño de la empresa y la relación con la regulación y la baja productividad de los factores se está contrastando en varios trabajos de investigación, relacionados con la formación de salarios y nivel de negociación (Izquierdo, Moral y Urtasun, 2003) o bien como la regulación distorsiona la asignación eficiente de los recursos en función del tamaño empresarial (Mora y Fuertes, 2012).

Frente a estos dos planteamientos contrapuestos, desde la óptica de los juristas y expertos en derecho del trabajo se han ido proponiendo nuevos cambios institucionales respecto al poder de negociación de los sindicatos para favorecer la flexibilidad en las empresas desde los convenios colectivos (Goerlich, 2010). El punto de partida es que el modelo actual está alejado de las variables de productividad de la empresa (Lahera, 2010) y que la articulación entre los diferentes niveles de negociación es muy escasa. Se trata, por tanto, de sindicalizar la negociación colectiva a nivel de empresa ya que el modelo de representación de los trabajadores no está bien adaptado a la realidad social. Las propuestas van en la dirección de recuperar el carácter contractual del convenio, acentuando el protagonismo sindical frente al comité de empresa, estableciendo las elecciones sindicales a nivel de conglomerados empresariales (o del total de la empresa). Se busca que los empresarios de las pequeñas empresas se sienten en la mesa de negociación

para pactar fórmulas de productividad y medidas de flexibilidad interna. En definitiva, habría que incentivar progresivamente el trasvase del nivel de negociación provincial al sectorial, donde la dinámica de las federaciones sindicales y de las patronales se encuentra mejor estructurada y articulada, estableciendo incentivos que permitan el desarrollo de procedimientos informales alternativos como con las fórmulas flexibles de descuelgue acordados y otras fórmulas que den más peso a la negociación nacional.

Estas tensiones entre planteamientos diferenciados, que en algunos casos son interpretados por los sindicatos como una contrarreforma que quiere romper el actual estatus institucional, han forzado una acción colectiva de las organizaciones sindicales para fortalecer su institucionalización a través de:

- 1) Acentuar el rol como actor social en todas las esferas de la política pública, potenciando el diálogo social para fortalecer el reconocimiento institucional de la propia función de los aparatos sindicales y la garantía del equilibrio de la capacidad contractual y del estatus adquirido,
- 2) Reclamar leyes de participación institucional en los diferentes niveles territoriales que garanticen recursos como resultado de las elecciones sindicales que compensen los costes de las negociaciones colectivas, así como la participación en todos los órganos tripartitos (Sordo, 2019, p. 63) y la participación en todas las dimensiones autonómicas de diálogo social.

- 3) Desarrollar estrategias internas que introduzcan cambios en la organización a través de fusiones de federaciones para reducir gastos de representación, el desarrollo de acciones concretas que atraigan nuevos colectivos y contrarrestar la debilidad financiera apostando por cambios internos en las dos organizaciones que potencien la lógica del afiliado y la rendición de cuentas. En esta dirección, CC. OO. viene desde 2015 reforzando las prácticas de buen gobierno y el control del código de buena conducta de los delegados. En 2012 la UGT aprueba su código ético.

El ritmo de implantación de nuevos incentivos está sujeto a debate. Se puede optar por un cambio radical de los determinantes organizativos, lo cual se antoja de difícil aplicación. También pueden ser analizados como un cambio gradual que permita a los sindicatos fortalecer la afiliación en el largo plazo para dotarles de más recursos para impulsar la articulación de la acción colectiva que realizan en los diferentes niveles de negociación y priorizar niveles superiores de negociación. Cualquier estrategia de reforma deberá estar basada en consensos amplios, para que pueda tener vocación de permanencia y resulte creíble (Cos, 2021).

### **3. Las confederaciones de los intereses empresariales: rasgos básicos e incentivos a la institucionalización**

Respecto a la organización de los intereses empresariales, los primeros pasos para la creación de la CEOE como confede-

ración nacional e interlocutor ante los sindicatos se dieron a partir de 1977. La organización cúspide de los intereses empresariales se consolidó a través de un doble proceso de difusión sectorial (se integran asociaciones sectoriales ya existentes) y de penetración territorial por la cual, desde las oficinas centrales, se promovió la creación de numerosas asociaciones subestatales. Si bien en los últimos años de la Dictadura se fueron constituyendo consejos empresariales locales, las asociaciones de ámbito provincial fueron en su mayoría creaciones artificiosas impulsadas desde la cúpula (Rijnen, 1985, p. 106). Esta debilidad se ha venido reflejando en el marco de la negociación colectiva a nivel sectorial provincial al presentar una falta de innovación en el contenido de la negociación y especialmente en experiencias de delegación de los intereses empresariales en manos de bufetes especializados en relaciones laborales.

Las organizaciones empresariales en España son reconocidas constitucionalmente como asociaciones para la defensa de los intereses empresariales ante las autoridades y, a la vez, como interlocutores válidos en las relaciones laborales. Este doble reconocimiento les permite acomodar las lógicas del afiliado (capacidad para hacer frente a dinámicas internas) y de actor social (poder de negociación patronal) a los incentivos que derivan de su participación institucional. Si existe algún tipo de competición, o algún factor determinante que explique el desarrollo asociativo, debemos preguntarnos por los criterios para alcanzar la representatividad. Veremos a continuación que este hecho condiciona –y en gran manera

acentúa– el comportamiento de la CEOE y sus organizaciones afines (Nonell y Medina, 2016). Quizá España es el ejemplo más claro de interdependencia entre el Estado y las organizaciones empresariales más representativas; se ha habilitado un gran arsenal de recursos públicos para el desarrollo asociativo de las organizaciones empresariales sin apenas exigir transparencia y rendición de cuentas.

Las organizaciones empresariales que quieran ser reconocidas a nivel nacional en el ámbito de las relaciones laborales tienen que demostrar una representación superior al 10 por 100 del total de miembros potenciales (criterio de representatividad) o el 15 por 100 de representación si el nivel de negociación es el autonómico. No obstante, la ausencia de elecciones empresariales ha hecho que, en la práctica, las asociaciones empresariales sean consideradas representativas «por otorgamiento», es decir, que, en el momento de las negociaciones, las otras partes implicadas le otorgan el estatus de interlocutor válido (12). Esto supone, obviamente, la dependencia de la CEOE a las instituciones colectivas a las que pertenece.

El proceso de creación de la CEOE como una organización *cúpula* resultó altamente complejo. La CEOE no era consecuencia de una cultura asociativa arraigada en el empresariado español, sino de una reacción ante el clima de incertidumbre y de presión (Cabrera, 2003, p. 55). La CEOE se constituyó primero como organización *cúpula* por la necesidad de dialogar políticamente, de forma unida y cohesionada, ante el Gobierno central, dejando para más ade-

lante el despliegue organizativo; de ahí su caracterización como confederación de organizaciones preexistentes. La Confederación de Empresarios de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) es la segunda asociación empresarial en términos de representatividad y se especializa en la defensa de los intereses de las pequeñas y medianas empresas. La CEPYME está integrada dentro de la CEOE como organización miembro, donde se hace cargo de una vicepresidencia. En este sentido, se puede identificar como la segunda marca de dicha organización central y, por tanto, sin independencia efectiva.

El desequilibrio histórico que caracteriza a la CEOE en términos de lógicas asociativas se traduce en que su capacidad de gobierno no se refuerza con la introducción de indicadores internos (Traxler, 1995) tales como: a) una elevada densidad asociativa, ya que en el caso de la CEOE es indirecta y superpuesta; b) la existencia de beneficios selectivos que aportarían valor añadido a la afiliación; y c) el control interno reforzado por la delegación de intereses de los miembros a la organización central y una mediación interna efectiva para aunar intereses altamente heterogéneos. La CEOE solo negocia acuerdos donde se establecen las directrices de negociación que no son de obligado cumplimiento. Tampoco dispone de mecanismos de salida para empresas y organizaciones inferiores de los contenidos negociados.

Se estima que la representatividad de la CEOE puede estar en torno al 75 por 100 u 80 por 100 del total de las empresas. En el caso de la CEPYME, la cuota de representatividad, atendiendo

a los criterios que el Estatuto de los Trabajadores determina, es elevada, oscilando entre el 60 por 100 y el 80 por 100 de afiliados potenciales. La representatividad difiere entre sectores: en el sector industrial alcanza tasas del 80 por 100 de afiliación con empresas de menos de 80 trabajadores, y luego hay muchas empresas afiliadas a las organizaciones intermedias que pueden tener entre uno y cinco trabajadores.

Salvo en los primeros años en los que la CEOE y la CEPYME participaron en acuerdos sociales de amplio espectro, la concertación social tripartita se ha dirigido cada vez más a cuestiones laborales (formación, empleo y solución de conflictos laborales), siendo la CEOE y la CEPYME la voz representante de los empresarios en la práctica mayoría de acuerdos, reforzando así la lógica de la influencia y de representación. Por otro lado, debido a la estructura de negociación colectiva, con la provincia a nivel sectorial como nivel de negociación preferente, en el caso de la confederación empresarial se limita a establecer directrices para la negociación colectiva cada año a través de los sucesivos acuerdos bipartitos de negociación colectiva que se han venido sucediendo hasta la fecha, cediendo a sus asociaciones locales/provinciales la capacidad de negociación.

En general, los órganos internos de decisión de las organizaciones empresariales tienen un elevado número de integrantes, lo que dificulta su funcionamiento y una toma de decisiones ágil. Al tratarse de confederaciones, la composición de estos órganos de gobierno tiende a ser sensible a la gran variedad sectorial y territorial. De esta forma, se reduce la tensión individual, pero se

traslada la rivalidad a la competencia por el poder orgánico. A efectos prácticos se ha generado un tipo de patrón de liderazgo muy vinculado al control longevo de asociaciones asociadas. Son pocas las experiencias electorales para elegir al presidente. El reparto de poder interno se traduce en la capacidad de acceder a los recursos de la organización (comisiones, vicepresidencias, etc.). Estos cargos se perpetúan en el tiempo ante las escasas disposiciones estatutarias para limitar los mandatos. La presidencia de Joan Rosell inauguró una serie de reformas internas en la CEOE entre las que destaca la modificación de los estatutos para limitar los mandatos a ocho años y la creación de un código ético que evite la corrupción y las malas prácticas. Para reforzar esta iniciativa, la CEOE ha iniciado un proceso de mayor transparencia pública con el establecimiento de auditorías externas y la publicación en su página web de los resultados agregados y las memorias anuales de actividades. También lo hace la CEPYME desde el 2013. Con la nueva presidencia de Garamendi, se está reforzando el rol de agente social y la voluntad de tener voz propia en la agenda de reformas de las políticas públicas.

Desde que en el ejercicio de 2011 se inaugurara la decisión de hacer públicas las cuentas, se observa que la CEOE está inmersa en un cambio en la estructura de ingresos y gastos. Existe la tendencia hacia un mayor peso de las cuotas para fortalecer los determinantes de afiliación y capacidad de gobierno, y con ello adaptarse a la disminución de las subvenciones públicas (con una reducción del 20 por 100 en subvenciones por participación institucional entre 2011 y 2013

aunque las subvenciones por formación aumentaron un 23,9 por 100 del 2011 a 2012). Entre los años 2010 y 2019, la CEOE ha reducido la plantilla con el propósito de ajustar sus costes laborales y reducir los gastos de estructura.

La actividad de las asociaciones empresariales regionales se puede analizar a través de tres indicadores que robustecen el principio teórico de la lógica de la influencia y configuran los incentivos de nuevos recursos y mecanismos de gobernanza regional. En primer lugar, las estructuras de los presupuestos de las asociaciones regionales están en gran medida basados en los ingresos por convenios y subvenciones, por encima de los ingresos de los asociados (en una proporción 70 por 100 los primeros respecto a 30 por 100 de las cuotas de asociados). En segundo lugar, la presencia de las organizaciones en los diferentes mecanismos de concertación que desarrollan las comunidades autónomas y en los órganos consultivos que les da derecho, en la mayoría de los casos, a la percepción de subvenciones autonómicas. Y, en tercer lugar, la legitimización de la representación institucional de la organización empresarial a nivel de comunidades autónomas, por la existencia de una ley de participación institucional o por la convocatoria de subvenciones directas.

#### **IV. EL PESO DE LAS IDEAS EN LAS REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL**

El origen de las reformas llevadas a cabo se puede encontrar en las iniciativas de los respectivos Gobiernos (siempre asesorados por expertos). Algunas de

CUADRO N.º 2  
**REFORMAS PRINCIPALES DEL MERCADO DE TRABAJO Y TIPOS DE ACUERDOS SOCIALES EN ESPAÑA (1977-2020)**

| AÑO  | PACTOS SOCIALES BIPARTITOS Y ACUERDOS NEGOCIACIÓN COLECTIVA CENTRALIZADOS | ACUERDOS TRIPARTITOS EN POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA LABORAL Y CONTENCIÓN SALARIAL | ACUERDOS TRIPARTITOS ESPECÍFICAMENTE DEL MERCADO DE TRABAJO |          |          |
|------|---|---|---|----------|----------|
|      |   |   | RE*   | FC       | LA       |
| 1977 |   | PM **   |   |          |          |
| 1979 | ABI-I   |   |   |          |          |
| 1980 | AMI-I   |   |   |          |          |
| 1981 |   | AMI-II  |   |          |          |
| 1983 | ANE   | AI  |   |          |          |
| 1984 |   | AES   |   |          |          |
| 1984 | Reforma compleja y consensuada  |   |   |          |          |
| 1992 | Reforma parcial del G   |   |   |          |          |
| 1994 | Reforma compleja del G  |   |   |          |          |
| 1994 |   | AE  |   |          |          |
|      |   | AIOL  |   | ANFC-I   | ASEC I   |
| 1996 |   | AIEE  |   | ATFC     |          |
| 1997 | AINC /AIEE  | PEE   | ACL   |          |          |
|      | ACV   |   |   |          |          |
| 1997 | Reforma consensuada   |   |   |          |          |
| 2000 |   |   |   | ANFC-III |          |
|      |   |   |   | ASEC II  |          |
| 2001 | Reforma parcial del G   |   |   |          |          |
| 2001 | AINC  |   |   |          |          |
| 2002 | AINC  |   |   |          |          |
| 2003 | AINC  |   |   |          |          |
| 2004 |   |   |   |          | ASEC III |
| 2005 | AINC (Dos años)   |   |   |          |          |
| 2006 | Reforma parcial consensuada   |   |   |          |          |
| 2006 |   |   |   | ANFC-IV  |          |
| 2007 | AINC  |   | ANCE  |          |          |
| 2008 | AINC  |   |   |          | ASEC IV  |
| 2010 | Reforma parcial del G   |   |   |          |          |
| 2010 | AENC I  |   |   |          |          |
| 2011 |   | ASYE  |   |          |          |
| 2012 | Reforma integral del G  |   |   |          |          |
| 2012 | AENC II   |   |   |          |          |
| 2015 | AENC III  |   |   |          |          |
| 2016 |   |   |   |          | ASEC VI  |
| 2018 | AENC IV   |   |   |          |          |

Fuente: Elaboración propia.

Notas: \* RE (Regulaciones Empleo), FC (Formación Continua), AL (Arbitraje Laboral), \*\*PM (solo pacto político).

Acronimos de los acuerdos: PM (Pactos de la Moncloa), ABI (Acuerdo Básico Interconfederal), AMI (Acuerdo Marco Interconfederal), ANE (Acuerdo Nacional de Empleo), AI (Acuerdo Interconfederal), AE (Acuerdo de Empleo), AINC (Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva), AENC (Acuerdo Empleo y Negociación Colectiva), AIOL (Acuerdo Interconfederal Organización Laboral), AIEE (Acuerdo Interconfederal sobre Estabilidad en el Empleo), ACV (Acuerdo Nacional sobre Cobertura de Vacíos), ACL (Acuerdo sobre Conflictos Laborales), AIE (Acuerdo Interconfederal de Empleo), ANCE (Acuerdo Nacional de Formación), ASYE (Acuerdo Social y Económico), ATFC (Acuerdo Tripartita de Formación Continua), ANFC (Acuerdo Nacional de Formación Continua), ASEC (Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos) PEE (Pacto para la Estabilidad en el Empleo).

ellas han sido el resultado del consenso entre los actores sociales. Las instituciones laborales se han modificado a través de ocho reformas que han alterado las instituciones existentes, acompañadas en ocasiones de decretos leyes de medidas urgentes que han activado figuras concretas para responder a la urgencia de la situación. El complemento de dichos cambios institucionales han sido los acuerdos centralizados de negociación colectiva, adaptados a las peculiaridades institucionales del mercado de trabajo español, que han ido desempeñando una función estabilizadora en la formación de salarios. Pueden considerarse, entonces, como una pieza clave en la cultura de la estabilidad macroeconómica que garantizaría lentamente la convergencia económica con la Comunidad Económica Europea (CEE), y más tarde facilitaría la entrada en la UEM.

Los Pactos de la Moncloa (1977) firmados por los principales partidos políticos establecieron las primeras reglas institucionales del mercado de trabajo de la nueva democracia. El acuerdo implícito de los agentes sociales para desindexar los incrementos anuales de los salarios nominales respecto a la inflación pasada contribuyeron a quebrar las fuertes tensiones inflacionistas de 1977 y de los años anteriores. En la primera etapa de los acuerdos centralizados se sentaron las bases para la moderación salarial, y se abandonó definitivamente la estrategia de confrontación anterior. Desde entonces se han firmado más de quince acuerdos de negociación centralizada y bipartitos para establecer recomendaciones generales a la negociación colectiva e impulsar acuerdos sobre formación y riesgos laborales. Existen además

siete acuerdos tripartitos (pactos sociales), donde el Gobierno y los agentes sociales han acordado las políticas activas de empleo y las directrices de las reformas a realizar para flexibilizar el mercado de trabajo, tal como se puede observar en el cuadro n.º 2.

Las reformas se han venido sucediendo como fruto del acuerdo o liderazgo del Gobierno correspondiente. Las reformas más significativas se contemplan en el cuadro n.º 3 atendiendo a una serie de características:

- a) La reforma asimétrica de 1984 que flexibilizó significativamente la regulación de la entrada (contratos), pero dejando inalterada prácticamente las regulaciones de salida (Gobierno del PSOE);
- b) La gran reforma flexibilizadora de 1994 que alteró tanto el diseño de los tipos de contrato como el planteamiento de los costes de despido e introdujo innovaciones significativas en las negociaciones colectivas (Gobierno del PSOE);
- c) La reforma de 1997 impulsada por el acuerdo previo con los agentes sociales que contó con dos piezas de desarrollo normativo y tuvo que regular los llamados «vacíos regulatorios» (Gobierno del PP).
- d) La descentralizadora y desreguladora reforma de 2012, considerada como la respuesta a las presiones de mayor flexibilización que los organismos internacionales exigían a España de entre las medidas urgentes para afrontar las consecuencias de la Gran Crisis de 2009 (Gobierno del PP). Para los expertos economistas ha sido seguramente el intento más ambicioso que se ha

hecho hasta el momento de hacer frente a los problemas estructurales del mercado de trabajo español (García y Jansen, 2015; Fedea, 2016).

La agenda reformista ha contado con otras actuaciones que han tenido escasa vigencia por la falta de eficacia de las modificaciones introducidas. Es el caso de la reforma de retoques parciales de 2010 del Gobierno de Zapatero, la planteada el año 1992, la llamada reforma exprés de 2002 que afrontaba el despido rápido o la del año 2006. Todas ellas se mostraron incapaces de resolver problemas estructurales. Algunos autores (Conde Ruiz, Felgueroso y García Pérez, 2010) sostienen que los acuerdos consensuados han producido cambios menos intensos y de menor calado en el mercado de trabajo, pero lo cierto es que este tipo de reformas consensuadas aún siguen siendo un instrumento de las relaciones laborales. Lo son por plasmar una estrategia de negociación que evita el conflicto. Esta realidad tiene mucho que ver, tal como se ha fundamentado en la sección anterior, con la lógica de la representatividad que, en el caso de España, y como una excepción respecto a muchos países de la zona del euro, se ha reforzado con los fondos destinados a cubrir los gastos de la representatividad institucional.

Los cambios introducidos en el diseño institucional han sido fruto en muchas ocasiones de las ideas e ideología como de manera recurrente ocurre en los procesos de formación de las políticas (Arias, 1996). No se descarta que este mercado de las ideas esté lleno de errores humanos y de una imperfecta comprensión de la complejidad económica (Akerloff, 2013). La agenda re-

CUADRO N.º 3

## REFORMAS SIGNIFICATIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO: OBJETIVO, LIDERAZGO, CONTENIDO Y RESULTADOS

|  | REFORMA 1984  | REFORMA 1994   |
|--|---|--|
| Objetivo                               | Aumentar flexibilidad.  | Disminuir la temporalidad y reducir la elevada dualización. Innovar en la negociación colectiva para eliminar sesgo inflacionista.   |
| Liderazgo                              | Gobierno PSOE aceptación agentes sociales ANE.  | Gobierno PSOE unilateral, oposición sindical.  |
| Condiciones entorno                    | Crisis económica.   | Desajustes macroeconómicos y salida de recesión.   |
| Regulación entrada                     | Cambio institucional significativo. Nuevos contratos: temporal, parcial y Fomento empleo.                       | Limite causalidad contrato temporal nuevo contrato de prácticas y aprendizaje, regulación ETT.   |
| Regulación salida                      |   | Modificación despido de causas objetivas y alteración costes de despido.   |
| Regulación de la negociación colectiva |   | Devolución a la negociación colectiva de las regulaciones de la relación laboral.  |
| Resultados                             | Asimetría, exceso de contratos temporales, se convierten mecanismo de ajustes.                                  | Las innovaciones no se recogieron en los convenios colectivos sectoriales provinciales, no se redujo la temporalidad.  |
|  | REFORMA 1997  | REFORMA 2012   |
| Objetivo                               | Recoger el acuerdo tripartido e impulsar los cambios de 1994 en los convenios.                                  | Aumentar la flexibilidad y reformular las instituciones básicas.   |
| Liderazgo                              | Gobierno PP previo acuerdo actores sociales.  | Gobierno del PP con recomendaciones de la UE y organismos internacionales.   |
| Condiciones entorno                    | Recuperación económica y búsqueda de la convergencia para integrarse en la UEM.                                 | Segunda recesión de la crisis de 2009.   |
| Regulación entrada                     | Nuevo contrato de fomento al empleo.  |  |
| Regulación salida                      | Cambios vinculados al despido individual.   | Cambios tratamiento despido colectivo.   |
| Regulación de la negociación colectiva | Impulso a la descentralización de la negociación colectiva, cláusulas de descuelgue, limitar la ultraactividad. | Impulso a la descentralización de la negociación colectiva, refuerzo cláusulas descuelgue, limitar la ultraactividad.  |
| Resultados                             | Los cambios que afectaron a la negociación colectiva apenas se trasladaron.                                     | El ajuste salarial ha sido muy significativo. No se ha reducido la dualidad, no se han desarrollado nuevos convenios a nivel de empresa sustituyendo los convenios provinciales sectoriales. |

Fuente: Elaboración propia.

formista ha venido precedida del debate teórico dando lugar a una ingente cantidad de publicaciones científicas sobre las necesarias reformas del mercado de trabajo. Las aportaciones más relevantes que han influido en la agenda reformista son de Alcaide, Andrés, Bentolila, Conde-Ruiz, Dolado, Domenech, Felgueroso, García de Blas, García-Pérez, Garicano, Jensen, Jiménez, Izquierdo, Malo de Molina, Pérez, Raymon, Rojo y Segura. No obstante, no se va a analizar esta literatura, pero sí

es conveniente señalar con algunos ejemplos la intensidad de este debate, las posiciones más o menos radicales y, alguna vez, la clara dicotomía de sus planteamientos. Se analiza seguidamente: a) los posicionamientos colectivos de comisiones de expertos (que siempre son el resultado del consenso de los integrantes propuestos por el promotor de las mismas); b) la publicación colectiva de propuestas que han tratado de influir en la agenda de reformas; y c) el estudio de

la propia revista *Papeles de Economía Española* que desde sus orígenes ha venido dedicando monográficos a las propuestas de reforma del mercado de trabajo o bien introduciendo en el debate de las ideas artículos relevantes.

#### a) El planteamiento de las comisiones de expertos

Se han creado diversas comisiones de expertos para evaluar las reformas llevadas a cabo y

justificar la aplicación de estas, entre las que cabe destacar: primero, la comisión de expertos de 1991 creada por el Gobierno del PSOE que analizó la reforma de 1984. Sus recomendaciones proponían evitar el abuso de la temporalidad y simplificar la ley para reducir los costes de gestión del despido y fomentar el arbitraje. Esta vez no se recomendó alterar los costes del despido. Segundo, el Gobierno del PP encargó en el año 2013 a la OCDE, evaluar la reforma del 2012. Se valoró positivamente sus efectos en la contratación fija y se señalaron los cambios que estaban capacitando a las empresas para llevar a cabo ajustes de salarios y flexibilidad interna.

La Comisión de Expertos para el diálogo social de 2005 realizó el informe *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*. Esta fue creada por mandato de los agentes sociales en la Declaración de Diálogo Social del 2004 y la integraban expertos principalmente jurídicos y de las ciencias sociales como Cruz, Durán, Jimeno Serrano, Olella, Ruesga, Sáez, Toharia y Valdés. Pese a ofrecer una visión consensuada de las políticas de empleo acometidas desde la reforma laboral de 1994 hasta 2005, también reconoció que la configuración institucional del mercado de trabajo presentaba claros signos de debilidad a la hora de favorecer flexibilidad a la empresa y a la provisión de seguridad al trabajador y calidad en el empleo. Entre sus principales recomendaciones encontramos la necesidad de evaluación continua de las políticas de empleo.

En 2007 el Gobierno del PSOE nuevamente encarga a una comisión de expertos (13) el análisis

económico de la negociación colectiva como clara reacción a uno de los trabajos clave sobre el mal funcionamiento de la institución (Bentolila y Jimeno, 2002). Esta comisión define el modelo con un fuerte componente de diseminación territorial y con un ámbito de centralización medio-alto, de buena cobertura, cuyos resultados obtenidos son adecuados garantizando un bajo nivel de conflictividad y relativa equidad. La comisión destaca la acción de los sindicatos que centraron sus esfuerzos entre 1996 a 2004 en contrarrestar los efectos de las sucesivas reformas.

Por último, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos convoca en 2018 a los expertos del ámbito legal para realizar un balance y plantear los retos del marco legal del mercado de trabajo. Centrándose en el marco normativo de la negociación colectiva, discuten la manera de reforzar el planteamiento de gobernanza colectiva y el reconocimiento de la fuerza vinculante de los convenios colectivos. Se reconoce el valor del IV AENC 2018-2020 donde se da fuerza a la articulación de los convenios colectivos a través de la vigencia, ultraactividad y procedimiento negociador.

#### b) Posicionamientos colectivos a favor o en contra de los cambios institucionales

El análisis de estos posicionamientos refleja la tensión en el debate de las ideas. Uno de los primeros posicionamientos colectivos es el grupo de trabajo promovido por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio que en 1994 analizó el problema del paro estructural en España, abanderando la corriente de reformas que apuntan a la necesi-

dad de modificar ciertas regulaciones de la negociación colectiva (Blanchard *et al.*, 1994).

En 2010 y en la misma dirección, los economistas expertos en el mercado de trabajo plantean la *Propuesta para la reactivación laboral en España* encabezado por los economistas Jimeno, Bentolila y Garicano (Fedea, 2009), que apoyarían un centenar de colegas. Su principal objetivo fue analizar los efectos múltiples sobre el mercado de trabajo de la dualidad planteando que los cambios radicales no son posibles porque los trabajadores con contrato fijo se resisten, y además son los afiliados a los sindicatos y/o votantes en las elecciones sindicales. Para vencer estas resistencias se propone formular un contrato único o contrato de igualdad de oportunidades (14) que permita una conversión gradual de contratos temporales por fijos a través del diseño de incentivos. En caso de reforma, se insiste en introducir mucha más flexibilidad en la empresa.

Contrapuesto a este manifiesto aparece el documento *El trabajo: un crecimiento económico y sostenible*. Se trata de un manifiesto firmado por centenares de juristas, sindicalistas y sociólogos donde se defiende que el problema no es el mal diseño institucional, sino el modelo productivo. Como se planteó anteriormente, habría que conseguir empresas bien gestionadas, dotar a la negociación colectiva de articulación efectiva y de mejor vertebración para que se facilite la flexibilidad interna de las empresas. El mal diseño institucional del mercado de trabajo y, en concreto, del contrato de trabajo no es el problema que hay que atender.

Estos dos manifiestos afloraban nuevamente las diferencias de planteamientos: los economistas defienden la eficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo a través de propuestas innovadoras, mientras que juristas y sindicalistas centran el debate en la empresa ineficiente y la protección de los derechos de los trabajadores. De nuevo, se perdía la posibilidad de analizar globalmente el diseño de los mecanismos de contratación y el conjunto de la arquitectura institucional y, sobre todo, la falta de propuestas que encauzaran la reforma, identificando a los perdedores y proponiendo mecanismos de compensación (TDC, 1993). Parece que estamos delante de visiones enfrentadas e irreconciliables. La pandemia producida por la COVID-19 ha empeorado nuevamente la situación del mercado de trabajo y los economistas nuevamente se han manifestado colectivamente reclamando ahondar en las reformas institucionales establecidas en el 2012 (Fedea, 2020).

#### c) El debate reflejado a través de *Papeles de Economía Española*

La línea editorial de la revista y el contenido de los monográficos publicados refleja cómo el paso del tiempo ha enriquecido el debate sobre las instituciones del mercado de trabajo y las propuestas de reforma. Se seleccionan seguidamente (15) algunas de las afirmaciones que permiten entender el peso de las instituciones, el valor de estas y cómo se han planteado las propuestas de reforma que afectan principalmente a los agentes sociales.

En 1981, la línea editorial planteaba que los sacrificios necesarios para afrontar la crisis

necesitan de unos sindicatos fuertes, que puedan disponer de los mecanismos adecuados de información y consulta sobre la evolución de la empresa y el destino de los incrementos de productividad. Ahora bien, el sistema de relaciones laborales de aquel entonces no reunía los rasgos institucionales de otros países.

En 1982 se publica el trabajo de Rojo sobre desempleo y factores reales que dará pie a la estrategia de negociación interconfederal con el objetivo de crear empleo en el medio plazo. Existía un problema de precios relativos que requería un ajuste en términos reales de costes y salarios. Flexibilizar el empleo a través del reparto del tiempo de trabajo era una alternativa (Zufiaur, 1981). En 1985 se plantea en la editorial la necesidad de apoyar una pauta permanente de negociación para impulsar la eficiencia en el mercado de trabajo y orientarse al bien colectivo. Se apunta que la trayectoria de moderación salarial nominal está preparando a la sociedad para la moderación de los salarios reales que requerirá tiempo para implantarse. La flexibilización del funcionamiento del mercado de trabajo se considera necesaria, pero cabría esperar reticencias por parte de los agentes sociales. Se sostiene que las organizaciones españolas no son fuertes (baja afiliación y debilidad organizativa interna) y necesitan consolidarse institucionalmente. Ello pasa por implicarlos en la participación de la política económica y el desarrollo del sistema de intermediación de interés donde se adquiera un alto grado de representatividad y de control de las propias bases. Nuevamente en 1986 el paro se identifica como el primer problema nacional, y se recalca la dimensión social del mismo.

En la década de los noventa las ideas se plantean en torno al reto de la convergencia europea y al impacto que tendrá en el mercado de trabajo debido a su desequilibrio permanente. Se considera que las reformas parciales de las instituciones no eliminan los efectos negativos y enrarecen el clima de la negociación. Se apuesta por eliminar ciertas instituciones de la negociación colectiva y favorecer a los trabajadores con contrato temporal frente a los *insiders*, que son protegidos por el poder sindical.

Años más tarde, en 2010 el debate se centrará en la búsqueda de flexibilidad interna. En esta ocasión se incide en la necesidad de reforma de la contratación y de la negociación colectiva. Bentolilla, Izquierdo y Jimeno hacen hincapié en las modificaciones institucionales necesarias y la reforma de las políticas activas de empleo; se sostiene que la configuración institucional es defectuosa y provoca un modelo de crecimiento insostenible para la creación de empleo. Finalmente, en 2018 se introducen ya los problemas de equidad que se agravan por el mal funcionamiento de la determinación de los salarios y la permanencia del mal diseño institucional. Se incluye un trabajo sobre la representación y representatividad sindical con propuestas de reforma en la línea de compensarlos en la transición (Lahera, 2010).

## V. CONCLUSIONES

Las instituciones del mercado de trabajo en España tienen que ser analizadas también a través de la capacidad de gobierno de los agentes sociales y del juego de intereses, ya que el mercado

de trabajo es una institución social. Este trabajo ha tratado de plantear que:

- a) En primer lugar, la lógica de la representatividad y la debilidad organizativa de los agentes sociales están en el origen de las resistencias a cambios radicales en las instituciones laborales. Por ello, conviene establecer estrategias de transición y compensación para modificar esta dinámica interna. Se trata de favorecer la reforma compensando los efectos negativos que pueda producir a corto plazo el tránsito en el ámbito de la negociación colectiva de la representatividad por audiencia a la afiliación por presencia.
- b) En segundo lugar, la experiencia demuestra que el acuerdo como estrategia de reforma gradual se ha proyectado en el diseño institucional del mercado de trabajo, sobre todo en la regulación de la negociación colectiva. Los cambios radicales acaban siendo neutralizados por los agentes sociales en los diferentes niveles de negociación, tal como ocurrió con la reforma de 1994 y como está ocurriendo con la de 2012.
- c) En tercer lugar, el peso de las ideas ha ido influyendo en las sucesivas reformas de manera muy polarizada. La ideología prevalece en muchos planteamientos.
- d) Por último, es necesario un contrato social de largo alcance para estabilizar las instituciones laborales.

#### NOTAS

(\*) Los autores agradecen la financiación obtenida por parte del Ministerio de Economía y Competitividad a través del proyecto ECO2016 76866-R.

(1) Este trabajo pionero planteó cuál era la estructura de negociación colectiva (diseño institucional desde centralizado hasta muy descentralizado) que producía mejores resultados en términos de estabilidad macroeconómica en función de una serie de indicadores relativos a la sindicalización, el grado de cobertura y coordinación en la negociación colectiva.

(2) Estos autores consideran que la falta de flexibilidad en los mercados de factores se convierte en una gran rémora para establecer el diseño institucional adecuado para una economía de mercado (p. 180).

(3) La debilidad de los primeros Gobiernos de la UCD en el área económica y la dificultad de establecer instituciones nuevas para ordenar y regular los principales problemas que afloraban en el mercado laboral se tradujo en una escasa innovación institucional y en la prevalencia del principio de que solo se actuaba cuando la necesidad obligaba. Por tanto, se superponía cualquier decisión económica a la débil estabilidad política del momento, esto impedía afrontar un cambio profundo en las relaciones laborales y en el fuerte componente regulador y protector del trabajador (COSTAS y SERRANO, 1993).

(4) Es paradigmático cómo las detalladas y rígidas ordenanzas laborales que regulaban la vida laboral en la empresa estuvieron vigentes hasta la reforma de 1994 donde se estableció que tenían que ser sustituidas por los respectivos convenios colectivos de sector. Pero la dificultad de negociación en muchos niveles, sobre todo en los convenios colectivos provinciales por incapacidad de las partes o ausencia de alguna de ellas, principalmente organizaciones patronales, empujó a las confederaciones nacionales a acordar el llamado Acuerdo Colectivo de Cobertura de Vacíos para proteger a muchos sectores que quedaron fuera del amparo regulatorio tras la derogación. No obstante, muchos de los contenidos regulatorios se verían recogidos en los distintos convenios colectivos antes y después de dicho acuerdo. La innovación en este ámbito se presentó durante muchos años de una manera desigual entre sectores y tamaños de empresas y muchos convenios recogieron literalmente o con escasa innovación muchos de los contenidos de las O.L. En la reforma del ET de 2015 se derogó definitivamente estas reglamentaciones del trabajo.

(5) En aquel entonces desde el Círculo de Economía se emitió una hoja de opinión *El país que queremos* donde se reclamaba, entre otras cosas, la necesidad de introducir una mayor descentralización de los convenios sectoriales provinciales y llevarlos al ámbito de la empresa, o bien trasladarlos a niveles superiores. Síntoma de que incluso las confederaciones empresariales no se planteaban una modificación de este nivel de negociación fue la respuesta que dirigieron a la institución, contundente en el caso del presidente de la CEOE, y más matizada en la respuesta

de Foment del Treball manifestando que la negociación colectiva en España estaba ya descentralizada, y que eran, precisamente, los convenios colectivos provinciales. En el libro que se editó para conmemorar los cincuenta años del Círculo se encuentra la referencia del impacto que produjo la hoja de opinión sobre la propuesta de descentralización de la negociación colectiva (Círculo de Economía, 1998).

(6) La Ley Orgánica de Libertad Sindical 11/1985, de 2 de agosto cerró definitivamente las debilidades de los sindicatos durante la transición y los inicios de la democracia y consolidó el actual modelo de representación sindical, reforzando la aparición o consolidación de organizaciones territoriales más especializadas o orientadas por objetivos muy específicos como ELA-STV –Solidaridad de Trabajadores Vascos, SNG en Galicia, o Intersindical– CSC en Cataluña, o sindicatos nacionales mas pequeños como USO (Unión Sindical Obrera) o CGT (Confederación General de Trabajadores) o sindicatos especializados como CSI\_CSIF (Central Independiente y de Funcionarios), entre otros.

(7) El número de delegados sindicales está en función del tamaño de la empresa, y se regulan empresas de menos de 49 trabajadores; a partir de este número ya se regulan el establecimiento de comités de empresa. Se sostiene que esta regulación es una barrera al crecimiento de las empresas, por la resistencia de muchas pymes a constituir comités de empresa. Este modelo es el resultado salomónico de dos posturas claramente diferenciadas, que concluyó con el reconocimiento de los representantes sindicales en la empresa.

(8) En 2019 se han vuelto a celebrar elecciones, pero aún no hay datos agregados de las mismas.

(9) Los agentes sociales se han visto implicados en procesos de mala gestión de este tipo de fondos como consecuencia de la falta de transparencia en la administración de estos y los escasos resultados obtenidos.

(10) La *Encuesta de calidad de vida en el trabajo* (2010) estimaba diferencias significativas de afiliación por grupos de edades y por tipos de empresa. La afiliación media era del 16,4 por 100.

(11) Definidos como trabajadores de más de 45 años, con contrato fijo y mayoritariamente hombres frente al resto de colectivos laborales.

(12) Este proceso de otorgamiento ha sido cuestionado en las comunidades autónomas donde han surgido otras organizaciones empresariales representantes de los intereses de las pequeñas y medianas empresas, como es el caso de Cataluña con PIMEC (Micro, pequeña y mediana empresa de Catalunya) y las Islas Baleares con PIMEC Baleares, que han disputado esa representatividad a la confederación regional respectiva. En el caso de Foment del Treball ha reconducido estas relaciones en

2019 llegando a configurar un modelo de coordinación y representación de los intereses empresariales conjunto respetándose como actores sociales en el ámbito geográfico.

(13) Informe SANTOS RUESGA (2007), *Análisis económico de la negociación colectiva en España. Una propuesta metodológica*.

(14) La figura del contrato único, que permita crear incentivos para una contratación de calidad. El diseño del mismo combina indemnizaciones por desempleo crecientes por la antigüedad del trabajador, penalización de la empresa que despidiera mucho por un sistema de *bonus/malus* y limitar la intervención judicial en los despidos por causas económicas.

(15) «Clase obrera y crecimiento económico. Consumidores, empresarios y crisis económica», n.º 2 (1980); «Para y política de empleo», n.º 8 (1982); «Empresarios, sindicatos y marco institucional», n.º 22 (1985); «Empleo y paro», n.º 26 (1986); «El mercado de trabajo en perspectiva europea», n.º 71 (1997); «La reforma del mercado de trabajo», n.º 124 (2010); y «Los problemas del mercado de trabajo y las reformas pendientes», n.º 156 (2018).

#### BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2012). *Porque fracasan los países*. Deusto.

— (2019). *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y como alcanzar la libertad*. Deusto.

ARIAS, X. C. (1996). *La formación de la política económica*. Madrid: Civitas.

AKERLOF, G. A. (2013). *The Cat in the Tree and Further Observations: Rethinking Macroeconomic Policy*. II IMF Conference.

AVDAGIC, S., RHODES, M. y VISSER, J. (EDS.) (2011). *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization*. Oxford: Oxford University.

BECKER, G. S. (1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98, pp. 371-400.

BENYETO, P., ALOS, R., JODAR, P. y MOLINA, O. (2012). Sindicalismo y relaciones laborales. *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, n.º 51-52, pp. 44-61.

BENTOLILA, S. y JIMENO, A. (2002). La reforma de la negociación colectiva

en España. *Documento de trabajo*, 2002-03. Fedea.

BLANCHARD, O., JIMENO, J. F., ANDRÉS, J. et al. (1994). *El paro en España: ¿tiene solución?* Grupo CEPR sobre el paro español, promovido por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio.

BOTERO, J. C., DJANKOV, S., LA PORTA, R., LÓPEZ DE SILANES, F. y SHLIEFER, A. (2004). The regulation of Labour. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(4), pp. 1341-1382.

BOENI, T., ICHURO, A. y MONETTI, J. P. (2019). Perverse effect of Centralized Bargaining. *CEPR, Discussion Paper*, n.º 13545.

CABRERA, M. (2003). Empresarios y políticos en la democracia: de la crisis económica a las incertidumbres de la Transición. *Economía Industrial*, 349-350, pp. 51-62

CALMFORS, L. y DRIFILL, J. (1988). Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance. *Economic Policy*, n.º 6, pp.13-61.

CASAS, E. (2018). La negociación colectiva en la constitución: Balance y retos de futuro. En *La negociación colectiva: Balance y retos de futuro tras 40 años de Constitución*. Jornada de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, MTAS., pp. 29-68.

CONDE-RUIZ, I. J., FELGUEROSO, F., y GARCÍA PÉREZ, J. I. (2010). Las reformas laborales en España: un modelo agotado. *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 128-147.

COS, P. (2021). *La necesidad de una estrategia ambiciosa de reformas estructurales*. [https://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/intervpub/ Discursos\\_del\\_Go/](https://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/intervpub/ Discursos_del_Go/)

COSTAS, A. y SERRANO, J. M. (1993). Problemas escogidos y olvidados de la política económica española en *Diez ensayos sobre economía española*. Madrid: Editorial Eudema, pp. 5-50.

CÍRCULO DE ECONOMÍA (2008). El largo camino a Europa. En J. MALUQUER DE MOTES (coord.), *Cincuenta años del Círculo de Economía*, p. 343.

DE LA FUENTE, A. (2016). *Retos de la economía española: el mercado de trabajo*. Fedea.

DOLADO, J. J., FELGUEROSO, F. y JANSEN, M. (2010). El conflicto entre la demanda de flexibilidad laboral y la resistencia a la reforma del mercado de trabajo. *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 84-96.

FEDEA (2009). *Propuesta para la reactivación laboral en España*.

— (2011). *Propuesta para la reforma de la negociación colectiva*.

— (2020). *Por un pacto político y social en torno a una estrategia de reactivación y crecimiento inclusivos*.

GARCÍA, J. I. y JANSEN, M. (2015). Reforma laboral de 2012: ¿Qué sabemos de sus efectos y qué queda por hacer. *Fedea Policy Papers*, 2015/04.

GOERLICH, J. M. (2010). Contratación laboral, flexibilidad interna y despido: insuficiencias de la regulación y propuestas de reforma. *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 97-108.

IZQUIERDO, M., MORAL, E. y URTASUN, A. (2003). El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios. *Documento Ocasional del Banco de España*, n.º 0302.

JAUMOT, F. y BUITAN, C. O. (2015). Inequality and Labour Market Institutions. *IMF Staff Discussion Note*, n.º 15/14.

LAHERA, J. (2010). Modelos y reformas de la negociación colectiva. *Papeles de Economía Española* n.º 124, pp.166-175.

LAYARD, R. y NICKELL, S. (1999). Labor market institutions and economic performance. En O. ASHENFELTER, *Handbook of Labour Economics*, vol. 3, part C, pp. 3029-3084. North Holland.

HALL, P. A. y SOSKICE, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of comparative advantages*. Oxford: Oxford University Press.

HASSEL, A. (2003). The politics of Social Pacts. *British Journal of Industrial Relations*, 41, pp.707-726.

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>MARTÍN, A. y ALOS, R. (2016). Continuidad y cambio después de la reforma de la negociación colectiva. En H. YSÁS MOLINERO (coord.), F. PÉREZ AMORÓS (dir.), E. ROJO TORRECILLA (dir.), <i>Balance de la reforma laboral de 2012</i>, pp. 119-146. Editorial Bormazo.</p> <p>MOLINA, O. (2016). Los sindicatos en España. En J. M. MOLINS, L. MUÑOZ e I. MEDINA, <i>Los grupos de interés en España</i>, pp. 211-243. Madrid: Tecnos.</p> <p>MORA, J. y FUERTES, A. (2012). An Analysis of Productivity Performance in Spain before and during de Crisis: Exploring the role of institutions. <i>OCDE Working Papers</i>, n.º 973.</p> <p>MORÁN, A. (1996). Auge y caída de los grandes acuerdos sociales en los 80. De la clase obrera al mercado de trabajo. <i>Cuadernos de Relaciones Laborales</i>, 9(13). Madrid: UCM.</p> <p>NOLAN, B. (2018). <i>Inequality and ordinary living standards in rich countries</i>. Oxford: Oxford University Press.</p> <p>NONELL, R., ALOS, L., MARTÍN, A. y MOLINS, J. M. (2006). The governability of collective bargaining. The case of Spain, <i>Transfer: European Review of Labour and Research</i>, 12(3), pp. 349-370.</p> | <p>NONELL, R. et al. (2011). Social Pacts and the Institutionalization of Social Partners. The Case of Spanish Employers Associations. En M. BAGLIONI y B. BRANDL (eds.), <i>Changing Labour Relations: Between Path Dependency and Global Trends</i>, pp. 85-110. Frankfurt: Peter Lang.</p> <p>NONELL, R. y MEDINA, I. (2016). Tensiones organizativas y competición de intereses en el mapa español de organizaciones empresariales. <i>Revista Española de Investigaciones Sociológicas</i>, 151, pp. 101-122.</p> <p>NORTH, D. (1990). <i>Institutions, Institutional Change and Economic Performance</i>. Cambridge: Cambridge University Press.</p> <p>OLSON, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. <i>The American Political Science Review</i>, 87(3), pp. 567-576.</p> <p>PÉREZ, J. I, RUESGA, S. M. y VALDÉS, F. (2011). <i>Relaciones laborales en la crisis, España 2011</i>. Madrid: Ediciones Cinca.</p> <p>RIJNEN, H. (1985). La CEOE como organización. <i>Papeles de Economía Española</i>, 22, pp.115-121.</p> | <p>STIGLITZ, J. (2019). <i>Rewriting the rules of the European Economy</i>. Brussels: Foundation for European Progressive Studies.</p> <p>SORDO, U. (2019). <i>¿Un futuro sin sindicatos?</i> Madrid: Los Libros de la Catarata, Fundación 1º de Mayo..</p> <p>SOLOW, R. (1992). <i>The labor market as a social institution</i>. Cambridge: Basil Blacwell.</p> <p>TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1993). <i>Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios</i>. Madrid: TDC.</p> <p>TRAXLER, F. (1995). Two logics of collective action in industrial relations?, En C. CROUCH y F. TRAXLER (eds.), <i>Organized Industrial Relations in Europe: What future?</i> Aldershot: Avebury.</p> <p>VISSER, J. (2013). Wage Bargaining Institutions: from crisis to crisis. <i>Economic Papers</i>, n.º 488, April EU.</p> <p>ZUFIAUR, J. M. (1981). Reducción de jornada y empleo. <i>Papeles de Economía Española</i>, 8, pp. 231-238.</p> |
|---|--|---|