

Resumen

En este artículo, en primer lugar, abordamos una sintética visión retrospectiva de las principales reformas que han afectado a la regulación del mercado de trabajo español. A continuación, revisamos una serie de documentos que han constituido el caldo de cultivo de la reciente reforma laboral de 2006, reforma cuyos contenidos son analizados, al igual que los de una serie de recientes reformas relacionadas. Asimismo, exponemos las principales tareas pendientes en este campo (estructura de la negociación colectiva y evaluación de las políticas activas). Por último, reflexionamos sobre las posibles explicaciones de las limitaciones apreciadas en las reformas.

Palabras clave: mercado de trabajo, reforma laboral, negociación colectiva, políticas activas, España.

Abstract

In this article we first of all undertake a synthetic retrospective view of the main reforms that have affected the regulation of the Spanish labour market. We then review a series of documents that have acted as the mainspring of the recent labour reform of 2006, a reform whose contents are analysed, as well as those of a series of recent related reforms. We also explain the main tasks pending in this field (structure of collective bargaining and assessment of active policies). Lastly, we reflect on the possible explanations for the limitations observed in the reforms.

Key words: labour market, labour reform, collective bargaining, active policies, Spain.

JEL classification: J42, J51, J65.

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO: EL CASO ESPAÑOL

Carlos USABIAGA

Universidad Pablo de Olavide

I. INTRODUCCIÓN

EXISTEN decenas de valiosos trabajos —debidos a autores como Blanchard, Jimeno, Bentolila, Dolado y Toharia, entre muchos otros— que abordan el análisis de la evolución del mercado de trabajo español en las últimas décadas, y que han girado especialmente en torno a la explicación de las altas y persistentes cifras de desempleo —mecanismos de histéresis, problemas de segmentación o dualidad, desempleo de larga duración, rigidez salarial, reducida movilidad, etc. (1). También existe una amplia literatura sobre las reformas laborales del mercado de trabajo español en ese período y sus limitaciones (véase por ejemplo Segura, 2001). Por ello, resulta muy difícil aportar nuevas ideas y resultados en este terreno tan bien estudiado. El objetivo de este trabajo es menos ambicioso; así, consiste en proporcionar nuestra visión sobre el tema de la reforma del mercado de trabajo español sobre la base de toda esa excelente literatura (en general bien conocida, por lo que sólo citaremos algunos trabajos representativos). Hacemos por tanto nuestro el «sobre hombres de gigantes» newtoniano.

En cuanto a la estructura del trabajo, en el apartado II, se aborda una sintética visión retrospectiva de las principales reformas del mercado de trabajo español; en el III, se revisa una serie de documentos que constituyeron el caldo de cultivo de la reciente reforma laboral (2006), reforma que se analiza en el apartado IV, junto a una serie de refor-

mas relacionadas; en el V, se reflexiona sobre las posibles explicaciones de las limitaciones apreciadas en las reformas del mercado de trabajo español; por último, el apartado VI recoge una serie de conclusiones de conjunto.

II. UNA VISIÓN RETROSPECTIVA DE LAS PRINCIPALES REFORMAS (2)

1. El mercado de trabajo español durante el franquismo y la transición política

El mercado de trabajo español, al igual que otros muchos mercados, fue un mercado sumamente intervenido durante el franquismo. Dicha intervención se observaba a todos los niveles, llegando hasta la organización interna del trabajo por las empresas (ordenanzas laborales y reglamentaciones de trabajo). Las modalidades de contratación también eran muy rígidas. Elementos habituales en los mercados de trabajo actuales, como la negociación colectiva, la huelga y el cierre patronal, no estaban autorizados. Los sindicatos, como hoy los entendemos, también estaban prohibidos. Por su parte, los denominados «sindicatos verticales» eran unas atípicas organizaciones integradas por trabajadores y empresarios, arbitrando en caso de desacuerdo la Administración. Visto en perspectiva, el modelo laboral parecía basarse en un *trade-off* entre moderación salarial y estabilidad en el empleo (grandes dificultades para el despido, con sentencias judiciales fa-

vorables al trabajador). La idea subyacente de este sistema era quizá la de un empleo (modesto) de por vida; la antítesis de los modernos enfoques de «flexi-seguridad». Hasta 1977 no se legalizaron los sindicatos, y las subidas salariales estaban intervenidas; en caso de desacuerdo, se vinculaban a la inflación. Aunque los Pactos de la Moncloa, de 1977, abrieron la puerta a importantes reformas en diversos ámbitos de la economía española, no tuvieron apenas reflejo en materia laboral, sin duda debido a la compleja situación política, a las tensiones inflacionistas y al marco de recesión económica, factores que obviamente limitaban las posibilidades de abordar una reforma laboral de calado (3). Un importante hito en este campo, dictado por la Constitución Española de 1978, fue la aparición del Estatuto de los Trabajadores en 1980. Dicho Estatuto sirvió, entre otras cosas, para potenciar el papel de los sindicatos y materializar los principios de la negociación colectiva (naturaleza normativa de los convenios colectivos, eficacia general, ultraactividad o prórroga automática, y no concurrencia, principio éste poco respetado en la práctica). Si exceptuamos la reforma laboral de 1984, entre 1979 y 1986 las líneas directrices de la organización del mercado de trabajo español se determinaron mediante una serie de acuerdos nacionales (4). Aunque esos acuerdos consiguieron ciertos logros, como una relativa moderación salarial y no enturbiar aún más el difícil contexto político, apenas contribuyeron a equiparar las instituciones y el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo con los de los países de nuestro entorno.

2. La reforma laboral de 1984

Esta reforma, que consiguió una relativa aceptación por los

agentes sociales, especialmente por parte de las patronales, llega en un momento de grave crisis de la economía española en muchos aspectos. Baste con indicar que la tasa de paro (EPA) estaba situada en torno al 20 por 100, su máximo histórico hasta ese momento; destacando también el peso del desempleo de larga duración. Al analizar las principales medidas de esta reforma, se percibe que su principal objetivo era impulsar, casi «a cualquier precio», el acceso al empleo, prestándose para ello especial atención a las modalidades de contratación. En este sentido, la figura central de la reforma fue el contrato temporal de fomento del empleo (CTFE), un contrato temporal de naturaleza no causal. Este tipo de contrato, con una duración máxima de tres años, conlleva una indemnización por rescisión de doce días por año trabajado, indemnización considerablemente más reducida que la del contrato indefinido en aquellas fechas: cuarenta y cinco días en caso de que el despido se calificase como improcedente (veinte días en el procedente). Por otro lado, también destacaron en la reforma los contratos para la «formación» y de «prácticas», dirigidos a la inserción laboral de jóvenes sin y con cualificación respectivamente. Estos contratos, con una duración máxima también trienal, se caracterizan por unas retribuciones reducidas y unos mínimos de tiempo dedicados a la formación o las prácticas.

Con respecto al CTFE, debemos señalar que su «éxito» fue casi inmediato. Rápidamente, la economía española se situó en una tasa de temporalidad en torno al 30 por 100, cifra muy superior a la de los países de nuestro entorno económico (5) de la que, desafortunadamente, no hemos vuelto a alejarnos desde entonces. En esencia, frente a un contrato indefini-

do, el CTFE suponía para el empresario un importante ahorro en días de indemnización por año trabajado, y le liberaba de los costes de tramitación y la incertidumbre sobre la calificación del despido; y ello sin contar con la discriminación salarial, y de condiciones de trabajo, contra los contratados temporales. Teniendo en cuenta todos estos factores, no es de extrañar la avidez con que fue utilizada esta figura. Aunque el CTFE sirvió para impulsar el empleo, especialmente el de baja cualificación, y facilitar los ajustes de plantilla, muchos estudiosos han visto en dicha figura la piedra angular sobre la que se desarrolló la principal problemática de dualización o segmentación que ha sufrido el mercado de trabajo español desde hace décadas (6). En cuanto a los contratos para la formación y de prácticas, debemos reseñar que, desgraciadamente, en general se pervirtió por las empresas su finalidad de combinar experiencia laboral con mejora de la formación, al obviarse la esfera formativa. En ciertos tipos de empresas los jóvenes trabajadores llegaron a agotar, uno tras otro, el período máximo de los contratos de formación, prácticas y CTFE; consiguiendo las empresas contar, de este modo, con mano de obra barata durante un buen número de años.

3. La reforma de las prestaciones de 1992-1993

El crecimiento del gasto de protección por desempleo, especialmente a comienzos de los años noventa, llevó a retocar la prestación contributiva en 1992. Por una parte, en cuanto a los requisitos para percibir la prestación, se pasó de la necesidad de haber estado empleado seis meses en los últimos cuatro años a doce meses en los últimos seis años. Por otro lado,

el salario de reposición del primer año se redujo en diez puntos porcentuales. En suma, mediante varios resortes, se dio una vuelta de tuerca a los perceptores de prestaciones por desempleo. Al año siguiente, se introdujo otra medida en la misma dirección: la tributación de los ingresos por prestaciones a efectos del IRPF. A raíz de estos cambios, la tasa de cobertura respecto al desempleo registrado bajó unos veinte puntos porcentuales en menos de dos años. Aparte de motivos presupuestarios, parece que estas reformas intentaron acercar el modelo español de prestaciones por desempleo, hasta ese momento más generoso, a la media de la Unión Europea (UE), tratando de impulsar el ingreso en el empleo (*willingness to work*) para paliar los problemas asociados al desempleo de larga duración.

4. La reforma laboral de 1994

Esta reforma laboral, de espectro más amplio que la anterior, y que, entre otras cosas, intenta corregir los principales efectos perniciosos de la reforma de 1984, llega de nuevo en un entorno de crisis de la economía española, y con cifras récord de desempleo (24 por 100). Esta reforma, al no conseguirse un acuerdo con los sindicatos, desembocaría en una huelga general.

En cuanto a las modalidades de contratación, lo más reseñable de la reforma es la eliminación con carácter general del CTFE (7) tras una década de vigencia, aunque, dada la relevancia adquirida por esta figura contractual, se concedió una prórroga de dieciocho meses para facilitar la transición al nuevo escenario. Con ello, se ponía fin a la irregularidad que suponía, respecto a nuestro entor-

no, el contar con una contratación temporal no causal. En segundo lugar, y en la línea, ya considerada en la reforma de 1984 (y fallida), de compaginar la inserción laboral y la formación de los jóvenes menos cualificados, debemos reseñar el «contrato de aprendizaje»; contrato dirigido a jóvenes entre 16 y 25 años con titulación inferior a la formación profesional. Este contrato, con una duración máxima de tres años, se caracteriza por una retribución del 70-80-90 por 100 de la correspondiente a un trabajador equivalente a lo largo de esos tres años, y por una dedicación del 15 por 100 de la jornada a tareas formativas. En tercer lugar, para favorecer la inserción laboral de ciertos colectivos, debemos destacar el intento de potenciación de la contratación a tiempo parcial, figura poco utilizada en la economía española, mediante su flexibilización. Así, se autorizó para cualquier duración de jornada inferior a la completa (antes existía un máximo de dos tercios), se permitió el cómputo anual de jornada y los contratos de duración marginal se ligaron a una protección social reducida (8).

En cuanto a la regulación del despido, debemos reseñar que, en lugar de modificar directamente las indemnizaciones por despido, como aconsejaban diversos estudiosos del tema, se optó por facilitar otros aspectos. En este campo, el elemento más conocido (9) fue la ampliación de las posibles causas de despido procedente. Así, junto a otras causas ya admitidas, se añadieron las «económicas», vinculadas a las perspectivas futuras de la empresa en el mercado. Como es fácil imaginar, debido a esa redacción tan imprecisa, las magistraturas de Trabajo fueron incapaces de enjuiciar adecuadamente este tipo de despidos.

En cuanto a la negociación colectiva, esta reforma introdujo importantes transformaciones. Fundamentalmente, se produjo un aumento sustancial del ámbito de competencia de los convenios colectivos. Así, se posibilita la modificación de ciertas regulaciones legales (período de prueba, duración de los contratos para la formación o eventuales, límite de la jornada de trabajo diaria), a la vez que importantes materias pasan a ser competencia de la negociación colectiva (estructura salarial, remuneración de las horas extraordinarias, clasificación profesional, distribución de la jornada a lo largo del año, movilidad funcional y geográfica de los trabajadores, y plus de antigüedad). Debemos señalar que, desgraciadamente, debido a que la negociación colectiva no cubrió convenientemente el espacio dejado por la regulación administrativa previa y sus nuevas competencias, y a los acuerdos tácitos entre sindicatos y empresarios (moderación salarial a cambio de no hacer uso de una mayor movilidad geográfica y funcional), estas potenciales líneas de avance en la movilidad y la flexibilidad de la organización interna del trabajo por las empresas se desarrollaron muy escasamente. Respecto a la estructura de la negociación colectiva, podemos destacar los siguientes aspectos: 1) Apuesta por la descentralización de la negociación colectiva (funcional y territorial), poniéndose en cuestión el principio de no concurrencia, manteniéndose también el principio de aplicación del convenio más favorable; esto se tradujo en la práctica en combinaciones heterogéneas de convenios de distinto nivel. 2) Regulación de las cláusulas de descuelgue del convenio; aunque éstas apenas se desarrollaron en los años siguientes. En suma, todos estos cambios respecto a la negociación colectiva

tuvieron una relevancia jurídica profunda —menos ley, más negociación—, pero una repercusión económica bastante limitada (Malo y Toharia, 1997).

Por último, siguiendo la práctica habitual en los países de la UE, esta reforma autorizó las empresas privadas de colocación no lucrativas y las empresas de trabajo temporal. Sin embargo, al no abrirse la puerta al funcionamiento de las empresas de colocación con fines lucrativos, la competencia en la intermediación del empleo no se terminó de desarrollar. Este cambio parecía apuntar a un INEM más concentrado en las tareas de formación y supervisión de los desempleados, reforzándose las políticas activas de empleo; sin embargo, esta transformación no se percibió con claridad en los años posteriores a la reforma.

En suma, especialmente por problemas de diseño, inercia y actitud de los agentes implicados, la reforma de 1994, a pesar de su espectro amplio y buena orientación, no se acercó en cuanto a sus resultados a las expectativas de sus redactores. Por ejemplo, aparte de otros aspectos que ya hemos comentado, los problemas de excesiva temporalidad, ahora incluso agravados por una mayor rotación y una menor duración media de los contratos (10), el bajo uso de la contratación a tiempo parcial (por debajo del 10 por 100) y la «explotación» de los trabajadores jóvenes apenas se paliaron.

5. La reforma laboral de 1997

En esta reforma, a diferencia de la anterior, el Gobierno se limitó a rubricar los acuerdos alcanzados previamente por las patronales y los sindicatos. En cuanto a las modalidades de contratación, la figura básica fue el «nuevo con-

trato de fomento» (NCF) de la contratación indefinida, un contrato dirigido a personas con edades entre los 18 y 29 años, o de más de 45, así como a parados que lleven inscritos al menos un año como demandantes de empleo y minusválidos (11). Este contrato se caracteriza por una indemnización por despido improcedente de treinta y tres días por año trabajado, con un máximo de veinticuatro mensualidades. Asimismo, este contrato contaba con generosas bonificaciones en las cuotas pagadas a la seguridad social. Obviamente, el objetivo de esta figura era reducir la temporalidad, abaratando los costes de la contratación indefinida. En esta línea, también se eliminó el contrato temporal por lanzamiento de nueva actividad, introducido en la reforma de 1984. El contrato de «aprendizaje» de la anterior reforma también fue retocado, mediante un «nuevo contrato de formación», reduciéndose la edad máxima de firma (21 años), así como la duración máxima (dos años); en cuanto a la remuneración, ahora se fijó como suelo el SMI (12). Esta reforma también revisó ligeramente la contratación a tiempo parcial, reapareciendo los contratos fijos discontinuos y aumentando las cotizaciones de los contratos de duración marginal.

Ya hemos comentado que la definición del despido procedente «por causas económicas» de la reforma de 1994 generó en la práctica muchos problemas. En esta reforma se proporcionó una nueva definición, vinculada a la posición competitiva en el mercado o a las exigencias de demanda de las empresas. Como puede intuirse, no se mejoró demasiado. En cuanto a la negociación colectiva, en esta reforma se abordaron ciertos aspectos, como la necesidad de cubrir algunos vacíos debidos a la inoperancia de la ne-

gociación colectiva tras la desregulación de 1994, la apuesta por el papel regulador principal de los convenios sectoriales nacionales y el establecimiento de ciertas pautas de distribución de materias entre los distintos ámbitos; pero, en la práctica, no se produjeron avances reseñables en estos aspectos.

Como ya hemos señalado, esta reforma abarató el empleo indefinido (13), pero no de forma general, introduciendo una nueva fuente de segmentación en nuestro mercado de trabajo. Debemos apuntar también que esta reforma tampoco consiguió bajar apenas la tasa de temporalidad. Por otro lado, la reforma encareció relativamente por varias vías la contratación a tiempo parcial (14), así como la de los jóvenes trabajadores en formación. Por último, reseñaremos que la redefinición del despido por causas económicas y las recomendaciones en materia de negociación colectiva ya se habían mostrado inoperantes en la reforma de 1994.

6. La reforma laboral de 2001

Esta reforma estuvo impulsada por el fin de la vigencia del NCF (cuatro años), aunque los legisladores aprovecharon para retocar otros elementos del sistema. En cuanto a la contratación temporal, las principales medidas son: 1) Salvo en casos específicos, el establecimiento de una indemnización por finalización del contrato de ocho días de salario por año trabajado. 2) Ampliación de los colectivos que pueden ser contratados para formación, sin respetar la edad máxima de 21 años. 3) Reducción, de trece meses y medio a doce, de la duración máxima de los contratos eventuales (por circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos). 4) Creación de un

nuevo contrato («inserción»), limitado a las administraciones públicas, para realización de obras y servicios de interés general o social, a través de convenios de colaboración del INEM con corporaciones locales y otras administraciones, y en particular el Plan de Empleo Rural. 5) Medidas en la dirección de evitar la discriminación de los contratados temporales y de regular el derecho a la información de los trabajadores de las empresas contratistas o subcontratistas.

En materia de contratación indefinida, podemos reseñar especialmente dos aspectos: 1) A diferencia de la reforma de 1997, se marca una vigencia indeterminada para el NCF. 2) Extensión a nuevos colectivos de desempleados de esta figura: jóvenes de 16, 17 y 30 años; mujeres, cuando se contraten en profesiones u ocupaciones con bajo índice de empleo femenino y desempleados que hayan estado inscritos como demandantes de empleo entre seis y doce meses. Por otro lado, tenemos la conversión de los contratos temporales, incluidos los formativos, celebrados con anterioridad al 31 de diciembre de 2003.

En cuanto a la contratación a tiempo parcial, en esencia, se dio marcha atrás a los cambios introducidos en 1998. Así, se suprime el tope máximo del 77 por 100 de la jornada a tiempo completo, se elimina la concreción en el contrato del plan de trabajo del empleado y se flexibiliza la realización de horas extraordinarias (15). En esta reforma también se establece un programa de fomento del empleo en el que, en comparación con el preexistente, se amplían los colectivos de desempleados inscritos en el INEM que pueden contratarse con bonificaciones en las cuotas empresariales a la seguri-

dad social. También se extienden los incentivos económicos a los perceptores del subsidio agrario y a los primeros contratos indefinidos que realicen los trabajadores autónomos (16). Por último, debemos reseñar que con la reforma se introduce la insuficiencia presupuestaria como causa objetiva de despido de los trabajadores contratados indefinidamente en las administraciones públicas para la ejecución de planes y programas públicos.

Suele interpretarse que la reforma laboral de 2001 fue una reforma menor, centrada en las modalidades de contratación, que encareció ligeramente la contratación temporal, intentó extender el ámbito del NCF, flexibilizó la contratación a tiempo parcial e intentó potenciar el empleo de los colectivos más desfavorecidos mediante un programa de fomento del empleo más general.

7. La reforma de las prestaciones de 2002

Esta reforma surge en un contexto de confrontación entre los sindicatos y el Gobierno, con huelga general incluida. A continuación, comentaremos sus tres principales elementos.

En primer lugar, tenemos el comienzo de la prestación desde el cese por despido, con la consiguiente desaparición de los salarios de tramitación. A este respecto, Malo y Toharia (2006) señalan que las empresas pueden realizar despidos sin que prácticamente importe si la causa es justa o no, siempre que no se vulneren los derechos individuales, dando pie a una reclamación por despido nulo, y de una forma fácil y rápida: el despido se resuelve como máximo en dos días. El inconveniente para las empresas es que esto lo

consiguen a un cierto precio, que consiste en un incremento sustancial respecto a la indemnización fijada para un despido económico procedente. En suma, para las empresas se trata de un sistema de despido libre, aunque conlleva una penalización económica. Debemos señalar que el sistema reseñado ha sido el utilizado preferentemente, llegando sólo a los organismos de mediación los casos de trabajadores con alto poder de negociación. En conjunto, se ha observado un ligero aumento de la tasa de despidos. Por otro lado, la reforma también contempla la incompatibilidad de los períodos de vacaciones no disfrutados con la percepción de prestaciones por desempleo, tratando de frenar esta forma de proceder por parte de las empresas.

En cuanto al «compromiso de actividad», consiste en que el trabajador rubrica su disponibilidad para aceptar un empleo adecuado y realizar las actividades necesarias para mejorar su empleabilidad y de búsqueda de empleo. Esta figura puede implicar la obligación de aceptar un «empleo adecuado»: el coincidente con la última actividad laboral desempeñada o, transcurrido un año de percepción continuada de prestaciones, el que así sea considerado por el INEM cuando se ofrezca en la localidad de residencia o a menos de 30 kilómetros de ella, sin llegar a las dos horas de desplazamiento o a un gasto mensual superior al 20 por 100 del salario, con independencia del tipo de contrato. Es decir, se admite la posibilidad de cambio de itinerario profesional o de reducción del salario, con el límite inferior del SMI. Esta reforma contempla también ciertas infracciones y sanciones relacionadas con el rechazo del «empleo adecuado». Debemos apuntar que esta vía no se desarrolló demasiado en la práctica.

Otro elemento importante es la nueva prestación contributiva por desempleo para los trabajadores eventuales agrarios, aunque se mantiene el sistema existente para los perceptores previos a la reforma. Así, se establece un nuevo sistema contributivo general para todo el país —el anterior sólo cubría Andalucía y Extremadura— en función del número de días cotizados (17), y en el que se impulsa la movilidad geográfica de los perceptores; este último aspecto no se plasmó demasiado en la práctica.

Otros aspectos abordados en la reforma son los siguientes: 1) Posibilidad de compatibilizar la prestación por desempleo con el trabajo, o de capitalizar la prestación, bajo determinados supuestos. 2) Regularización de la protección por desempleo para los trabajadores fijos discontinuos. 3) Redefinición de las rentas incompatibles con el subsidio asistencial. 4) Reordenación de la protección de los emigrantes retornados. 5) Mejoras en el funcionamiento del INEM (modernización, potenciación de plantilla, mayor atención a los desempleados y énfasis en las actividades formativas). 6) Programa de renta activa de inserción: persigue insertar a ciertos colectivos con especiales dificultades para ello (desempleados de más de 45 años y más de doce meses en situación de paro, desempleados discapacitados, emigrantes retornados y víctimas de la violencia doméstica), contemplándose también bonificaciones para la contratación de mujeres desempleadas que hayan dado a luz en los últimos veinticuatro meses.

III. LA GÉNESIS DE LA REFORMA DE 2006

A continuación, vamos a describir, muy sintéticamente, el contenido de una serie de documen-

tos relevantes que aparecieron en los años previos y en el período de gestación de la última reforma laboral española. Seguramente, el principal referente de todos ellos son las directrices de fomento del empleo aprobadas por el Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo, en 1997; directrices que giraban en torno a cuatro pilares: mejorar la «ocupabilidad», desarrollar el «espíritu de empresa», fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, y garantizar la «igualdad de oportunidades» (véase Fina, 2001). Pensamos que este apartado puede ser interesante a efectos de detectar en qué medida la reforma de 2006 fue receptiva de todo ese *background* subyacente.

1. Recomendaciones de la Comisión Europea (18)

En primer lugar, haremos referencia a una serie de recomendaciones generales de política económica: 1) Elevar las bajas tasas de empleo, especialmente entre las mujeres, y reducir las amplias disparidades regionales en el mercado de trabajo. 2) Aumentar el bajo nivel de productividad, reforzando la economía basada en el conocimiento en términos de los niveles educativos y cualificaciones profesionales, la inversión en tecnologías de la información, I+D y resultados de la innovación. 3) Asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo ante el envejecimiento de la población.

A continuación, exponemos unas recomendaciones específicas para España, que desarrollan las generales.

— Incentivar la participación laboral, especialmente entre las mujeres, mediante la provisión de guar-

derías y un uso más extendido de los contratos a tiempo parcial.

— Promover una reforma de la negociación colectiva para que las diferencias de productividad entre trabajadores de diferente cualificación profesional, las condiciones locales del mercado de trabajo y las circunstancias económicas de las empresas tengan un mayor peso en la determinación de los salarios, así como eliminar gradualmente las cláusulas de revisión salarial.

— Reformar la legislación sobre protección al empleo para reducir la segmentación en el mercado de trabajo entre diferentes tipos de contrato.

— Facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores mediante la eliminación de las distorsiones fiscales y de otro tipo, incluyendo la promoción de alquileres en el mercado de la vivienda y reduciendo la rigidez de la oferta de suelo.

— Aumentar el capital humano cualificado, las inversiones en I+D y en innovación, y la difusión de tecnologías de las comunicaciones y de la información.

— Reforzar la competencia en ciertos sectores, tales como el comercio al por menor, y reducir la carga administrativa sobre los negocios. Supervisar cuidadosamente la evolución del mercado de la electricidad.

— Proceder a una reforma fundamental del sistema de pensiones, con vistas a reforzar el vínculo entre cotizaciones y prestaciones, y controlar el aumento del gasto en pensiones en el largo plazo derivado de la previsible evolución demográfica.

Como puede observarse, estas recomendaciones de política eco-

nómica del Consejo Europeo exceden ampliamente el ámbito laboral (política fiscal, política de I+D, sistema de pensiones, defensa de la competencia, educación, vivienda, etc.). Debemos reseñar que prestar atención a todas esas interacciones nos parece fundamental; de hecho, esos aspectos también están presentes en los otros documentos a los que hacemos referencia en este apartado (19).

Por su parte, en la línea de las recomendaciones anteriores, las directrices generales en materia de políticas de empleo que apunta el grupo de trabajo designado por la Comisión Europea (*Employment Taskforce*) son tres: aumentar la adaptabilidad, hacer del empleo una opción real para todos e invertir en capital humano.

Esas directrices deberían abordarse mediante las siguientes medidas:

- Hacer los contratos indefinidos más atractivos para los empresarios, desincentivando al mismo tiempo los contratos temporales, para luchar contra la segmentación del mercado de trabajo; promover el desarrollo de las agencias de trabajo temporal, y remover las barreras al trabajo a tiempo parcial.

- Simplificar en mayor medida la carga administrativa y reguladora sobre las empresas.

- Reforzar la inversión en investigación y en innovación.

- Revisar la legislación sobre negociación colectiva para modernizar la organización del trabajo, y utilizar las posibilidades de diferenciación salarial de acuerdo con las condiciones locales, regionales y sectoriales.

- Reforzar las acciones preventivas y las políticas activas del

mercado de trabajo para asegurar una mayor movilidad geográfica y ocupacional de los trabajadores; promover un mayor acceso de las personas desfavorecidas a las políticas activas del mercado de trabajo, en particular de los jóvenes, inmigrantes y desempleados de larga duración; completar la modernización de las oficinas públicas de empleo y mejorar la coordinación entre los servicios públicos de empleo de ámbito regional y local.

- Revisar los incentivos en relación con la participación laboral de las mujeres; aumentar el acceso a guarderías; motivar a los hombres para aumentar su participación en las tareas domésticas y familiares.

- Desarrollar acciones en relación con el envejecimiento activo, incluyendo medidas a favor del trabajo a tiempo parcial y de la formación de los trabajadores de mayor edad. Convencer a los agentes sociales para que revisen los convenios colectivos en esta dirección.

- Reforzar las reformas educativas, en particular hacia la prevención del fracaso escolar, y mejorar la calidad y la relevancia de la educación primaria.

- Reforzar los incentivos a la formación a lo largo de la vida laboral y el acceso a la formación, en particular de los trabajadores de menor cualificación.

2. El Plan Nacional de Reformas

Los objetivos de este Plan (Jimeno, 2006), que marcó la línea de las reformas a desarrollar en la presente legislatura, pueden sintetizarse en tres indicadores: la convergencia en renta per cápita

con la UE-25 en 2010, una tasa de empleo del 66 por 100 en 2010, y el consiguiente crecimiento de la productividad en torno al 1,2 por 100 anual. Para conseguir esos objetivos, se proponen tres categorías y siete ejes de actuación, que son los siguientes: 1) Estrategia macroeconómica (refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria). 2) Mejora de la eficiencia de los factores productivos (plan estratégico de infraestructuras y transporte, PEIT) y programa AGUA; aumento y mejora del capital humano; estrategia I+D+i (INGENIO 2010). 3) Regulación de los mercados de bienes, servicios y factores (más competencia, mejor regulación, eficiencia de las administraciones públicas y competitividad; mercado de trabajo y diálogo social —el eje más próximo a la óptica de nuestro trabajo—; plan de fomento empresarial). A continuación profundizaremos en el eje del mercado de trabajo y el diálogo social.

3. Declaración para el diálogo social

Este documento, bajo el título *Competitividad, empleo estable y cohesión social*, fue firmado en 2004 por el Gobierno, las patronales y los sindicatos, y ha servido de sustrato a una veintena de acuerdos hasta la fecha. A continuación, recogemos los principales elementos apuntados en el mismo.

Según sus redactores, el objetivo del «diálogo social» es que la sociedad española alcance unos mayores niveles de desarrollo económico, calidad en el empleo, bienestar social, cohesión territorial y sostenibilidad ambiental.

Para ello, se propone apostar por un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero,

basado en la mejora de la competitividad de las empresas y el incremento de la productividad. Además, las políticas deben hacer frente, entre otros, a los siguientes retos: globalización de la economía, preservación del medio ambiente, ampliación de la UE, sociedad del conocimiento, desequilibrios territoriales, demografía, y flujos migratorios.

En este sentido, se establece que las políticas públicas han de actuar de manera prioritaria sobre los siguientes grandes ejes o pilares: mercado de trabajo; educación y formación; infraestructuras e inversión pública; investigación, desarrollo e innovación; y política industrial y medioambiental.

El documento apunta asimismo que el proceso de diálogo social debería llegar hasta los siguientes ámbitos: reducción de la temporalidad, aumento de la participación en el mercado de trabajo, inmigración, formación continua, políticas activas de empleo, mejora de los servicios públicos de empleo, negociación colectiva, salud y seguridad en el trabajo, inspección de trabajo y seguridad social, salario mínimo interprofesional, derechos de los representantes de los trabajadores, papel de los interlocutores sociales, organización de la seguridad social, política industrial y sostenimiento medioambiental.

4. Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social

A continuación, sintetizaremos las conclusiones de dicho informe, consistentes en una serie de reflexiones acerca de la reforma del mercado de trabajo (Cruz *et al.*, 2005).

Las principales debilidades del mercado de trabajo español, según los autores del informe, son:

el insuficiente nivel de la tasa de empleo y su desigual distribución por grupos de población, la elevada tasa de temporalidad, la desigual e ineficiente cobertura de la protección social y la baja tasa de crecimiento de la productividad. En su opinión, esta situación es consecuencia de muchas reformas marginales, que han seguido estrategias diferentes, a veces contradictorias entre sí; todas ellas poco exitosas desde el punto de vista del equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en el empleo.

Para los autores del informe, las directrices a tener en cuenta para avanzar en este campo son las siguientes:

— El contexto socioeconómico ha cambiado. Entre otros factores, podemos citar los siguientes: creciente competencia internacional, mayor movilidad de los factores de producción, innovaciones tecnológicas, creciente participación de la mujer, envejecimiento de la población, mayor volatilidad del empleo y mayor heterogeneidad de la oferta de trabajo.

— El crecimiento económico experimentado durante la última década por la economía española muestra ciertas debilidades: escenario demográfico y macroeconómico difícilmente sostenible, sesgo sectorial hacia determinadas actividades que ha provocado desequilibrios, baja tasa de crecimiento de la productividad, pérdida de competitividad de la economía española, excesiva rotación laboral e inadecuación de la organización interna de las empresas al potencial productivo de las nuevas tecnologías.

— La mejor contribución que pueden hacer las políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) al crecimiento económico equilibrado y sostenido consiste

en promover un escenario de estabilidad macroeconómica que permita mantener tasas de inflación bajas y unas cuentas públicas saneadas. El nivel más elevado de empleo, de calidad, debe conseguirse mediante «reformas estructurales».

— Las empresas españolas necesitan un marco laboral flexible, en el que puedan tener capacidad de adaptación y respuesta a las exigencias de un entorno competitivo cambiante y cada vez más exigente. En ese marco ha de garantizarse igualmente la seguridad de los trabajadores y la calidad del empleo.

— Es necesario abordar la reforma de las políticas de empleo con un enfoque global, y no mediante reformas parciales.

— Hay que tener en cuenta todos los cauces de ordenación legal del mercado de trabajo español. Así, por ejemplo, los agentes sociales y el control judicial son factores esenciales que influyen sobre la eficacia de los instrumentos de las políticas de empleo.

— Las políticas de empleo deberían proteger a los trabajadores, no a los puestos de trabajo. En lugar de defender un único y permanente puesto de trabajo, se trata más bien de potenciar la ocupabilidad o adaptabilidad de los trabajadores.

— Es necesario que las políticas de empleo, y en concreto las políticas activas del mercado de trabajo, sean sometidas a un proceso de evaluación continuo y riguroso.

— La flexibilidad es un concepto multidimensional, y no debe ser abordada exclusivamente como un problema de restricciones a las extinciones de los con-

tratos de trabajo. Hay que prestar atención también a la flexibilidad interna de las empresas.

— La temporalidad se puede concebir como un instrumento al servicio de varios objetivos, si bien en la actualidad existe un claro divorcio entre su concepción en el plano jurídico y su incidencia real. Así, en la práctica, se está usando como un instrumento que proporciona flexibilidad, externa e interna, a las empresas para todo tipo de actividades.

— Las políticas de empleo ocupan acertadamente un lugar prioritario en la agenda política, pero también otras reformas estructurales son imprescindibles (educación básica, formación permanente, innovación tecnológica y reducción de las barreras a la competencia).

Como se ha podido observar en este apartado, las directrices internacionales y nacionales aparecidas durante los años previos y la génesis de la reforma coinciden en bastantes aspectos. Como podremos apreciar en el apartado siguiente, las reformas de 2006 tuvieron un espectro bastante más limitado.

IV. LAS REFORMAS DE 2006 (20)

1. Contenidos de la reforma laboral

A continuación, vamos a realizar un análisis, más detallado que en los casos anteriores, de esta reciente reforma surgida de un acuerdo tripartito (Gobierno, patronales y sindicatos), que configura el marco regulador vigente de nuestro mercado de trabajo.

Desde el punto de vista de su finalidad, las medidas recogidas

en la reforma laboral podrían ser clasificadas de la siguiente forma: 1) Medidas dirigidas a impulsar y apoyar el empleo, la contratación indefinida y la conversión de empleo temporal en fijo, bonificando y estimulando los nuevos contratos indefinidos y reduciendo las cotizaciones empresariales al Fondo de Garantía Salarial y por desempleo, centradas estas últimas en el empleo estable. 2) Medidas que persiguen limitar la utilización sucesiva de contratos temporales. 3) Medidas que pretenden introducir una mayor transparencia en la subcontratación de obras y servicios entre empresas cuando comparten un mismo centro de trabajo. 4) Medidas de refuerzo de los recursos humanos y materiales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, articulándose también la participación de los interlocutores sociales en la definición de sus objetivos y programas. 5) Medidas destinadas a potenciar la eficiencia de las políticas activas de empleo y la capacidad de actuación de los servicios públicos de empleo. 6) Medidas de mejora de la protección de los trabajadores ante la falta de empleo, tanto en materia de protección por desempleo como en las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial.

El cuadro n.º 1 recoge los principales cambios introducidos por la reforma laboral, comparando el marco previo con el que existe tras la reforma.

A continuación, en el cuadro número 2, se exponen con más detalle las características del nuevo programa de fomento del empleo, que, como puede observarse, intenta apoyar a determinados colectivos con especiales problemas de acceso al mercado laboral, aparte de incorporar un plan de choque de potenciación del empleo indefinido.

En nuestra opinión, el principal objetivo que persiguen estas medidas es la reducción de la temporalidad y sus problemas asociados. Según Jimeno (2005), para reducir la temporalidad existen dos vías directas (21): 1) Reforzamiento del principio de causalidad de la contratación temporal. 2) Modificación de los costes relativos de la contratación temporal frente a la indefinida. En este sentido, esta reforma ha apostado básicamente por la segunda vía, jugando para ello con ciertos incentivos y la reducción de las cotizaciones empresariales en favor del empleo indefinido. Con respecto a la primera vía, en lugar de una regulación precisa de la tipología de puestos de trabajo, o de dejar el tema en manos de un tipo de negociación colectiva que debería haberse transformado —por ejemplo, potenciando los convenios de empresa a este respecto—, se ha tratado de cubrir esencialmente mediante la prohibición del encadenamiento de contratos temporales. Esperemos que los empresarios respondan a los incentivos económicos y que no opten por adoptar comportamientos estratégicos para soslayar dicha prohibición, ya que esto incluso podría colocar a ciertos colectivos de trabajadores en peor situación que la de partida.

2. El coste y los efectos de la reforma laboral

Un aspecto importante que hay que evaluar en cualquier reforma es el presupuestario. En este sentido, debemos tener en cuenta que el coste de medidas como el fortalecimiento de la plantilla de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, la mejora en la eficiencia de las políticas activas de empleo o la ampliación de la capacidad de actuación del Sistema Nacional de Empleo puede ser difícil de estimar.

CUADRO N.º 1

REFORMA LABORAL DE 2006: PRINCIPALES CAMBIOS

<i>Apartados</i>	<i>Situación previa</i>	<i>Tras la reforma</i>
Contratación		
Contratos temporales	No existen límites para el encadenamiento de sucesivos contratos temporales	Se prohíbe el encadenamiento abusivo (más de 24 meses en un período de 30)
Contrato de fomento de la contratación indefinida	Se puede concertar con determinados colectivos de trabajadores desempleados	Se permite para la conversión de contratos temporales en indefinidos, que estaba suspendida (sólo se permitía para contratos temporales anteriores al 31 de diciembre de 2003)
Cesión de trabajadores	Sólo puede efectuarse a través de ETT autorizadas	Se define de manera clara la cesión ilegal de trabajadores
Incentivos a la contratación		
Beneficiarios	Colectivos de desempleados con especiales dificultades de empleo acogidos al contrato de fomento de la contratación indefinida	Se amplía a jóvenes varones desempleados entre 16 y 30 años Se crea un nuevo incentivo a la contratación indefinida de mujeres que se reincorporen al trabajo después de cinco años de inactividad Se conceden ayudas durante el segundo semestre de 2006 para la conversión de contratos temporales en indefinidos. A partir de 2007, estas ayudas quedarán suspendidas
Bonificaciones	Bonificados con un porcentaje de la cuota a la seguridad social, lo que beneficia más a los trabajadores con salarios altos	Se sustituyen por módulos fijos de ayuda mensual según el colectivo de beneficiarios (entre 500 y 3.200 euros mensuales)
Duración	Dos años, salvo para mayores de 45 años y discapacitados, que son indefinidas	Se amplía a cuatro años con carácter general y se mantiene indefinida para los colectivos que ya la tenían
Reducción de costes empresariales		
Cotizaciones empresariales por desempleo	No hay reducciones desde hace muchos años	Reducción de 0,25 puntos y un 0,25 adicional a partir del 1 de julio de 2008, limitada a los contratos indefinidos Eliminación del recargo para contratos temporales a tiempo completo de ETT
Cotizaciones al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)	0,40 puntos sobre la cuota empresarial a la seguridad social	Se reduce a 0,20 puntos
Protección por desempleo		
Prestación por desempleo	Los trabajadores fijos discontinuos tienen limitado el acceso a algunas prestaciones por desempleo. Los socios temporales de cooperativas de trabajo no tienen estas prestaciones	Se mejora el acceso a las prestaciones por desempleo a los trabajadores fijos discontinuos en los períodos de inactividad productiva y a los socios trabajadores de cooperativas cuando finalice su relación societaria temporal
Subsidio por desempleo	Los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares no tienen derecho al subsidio de seis meses si no han agotado una prestación contributiva de al menos doce meses	Se extiende el derecho a todos los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares que hayan agotado una prestación contributiva
Renta activa de inserción	Tiene un carácter de simple ayuda económica, que se renueva anualmente en la Ley de Presupuestos	Se considerará un derecho subjetivo, por el cual se cotizará a la seguridad social
Protección por FOGASA en caso de insolvencia empresarial		
Cuantía de los salarios abonables	Máximo del doble del SMI	Se amplía al triple del SMI
Días abonables	120 días	Se extiende a 150 días
Pagas extraordinarias abonables	Excluido el abono de la parte proporcional	Se incluye el abono de la parte proporcional
Base de cálculo de las indemnizaciones por despido	25 días por año de servicio	Se aumenta a 30 días por año de servicio

CUADRO N.º 1 (continuación)

REFORMA LABORAL DE 2006: PRINCIPALES CAMBIOS

Apartados	Situación previa	Tras la reforma
Protección por FOGASA en caso de insolvencia empresarial (cont.)		
Tope de indemnización abonable	Doble del SMI	Se amplía al triple del SMI
Indemnizaciones por fin de contrato temporal, conciliación judicial, despido objetivo, etcétera	Excluidas del Fondo	Se incluyen
Potenciación de la inspección de Trabajo y Seguridad Social		
Plantilla de inspección	790 inspectores y 828 subinspectores	Se incrementa la dotación a 1.000 inspectores y 1.000 subinspectores

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Según el Ministerio, la reforma laboral tendrá un coste (directo) estimado, en forma de incremento respecto a las previsiones existentes a inicios de 2006, de 2.164,9 millones de euros entre 2006 y 2007 (870,9 en 2006 y 1.294 en 2007). Esa cantidad hay que sumarla a los casi 3.000 millones de euros anuales que ya se destinaban a los incentivos al empleo. Lógicamente, el principal gasto se producirá en 2007, al haber entrado la reforma en funcionamiento el 1 de julio de 2006, aunque también es cierto que en el 2006 ha operado el plan de choque contra la temporalidad. La partida más importante la constituye la reducción de las cotizaciones empresariales (1.273,5 millones para 2006-2007, casi un 60 por 100 del total). Por su parte, el aumento del gasto en incentivos a la contratación y el aumento de las prestaciones suponen, respectivamente, 332,5 y 558,9 millones en el mismo período. Según el Ministerio, el coste de la reforma se financiará casi en exclusiva con las cotizaciones sociales. Es por ello por lo que las patronales apuntaban que los empresarios no están siendo subsidiados con la reforma, ya que son las empresas

las que pagan dichas cotizaciones; aunque ello sí podría tener consecuencias de cara al Pacto de Toledo. El Ministerio ha calculado que las rebajas en las cotizaciones empresariales pueden suponer una reducción entre el 3 y el 4 por 100 de los costes laborales de las empresas. Por su parte, según cálculos de las patronales, la reforma puede suponer unos 4.000 millones de euros anuales de ahorro para las empresas. Aunque, como se ha señalado, el Ministerio ha afirmado que la reforma se financiará básicamente con cotizaciones sociales, creemos que ésta incluye medidas que podrían afectar a otras fuentes de financiación, aumentando además las cifras de coste comentadas previamente. En este sentido, sería interesante contar con unas proyecciones más completas y de medio plazo. Esperemos que la reforma no suponga una losa demasiado pesada para las cuentas, relativamente saneadas, de la seguridad social. Otras iniciativas del Gobierno, como la Ley de Dependencia, la rebaja de impuestos incluida en la reforma fiscal o el plan de ayuda para los jóvenes anunciado en el último Debate

sobre el Estado de la Nación (22), también podrían ser preocupantes desde esta perspectiva.

A fecha 30 de noviembre de 2006, el volumen total de contratos bonificados acogidos al Real Decreto-Ley 5/2006 fue de 559.968, de los que 546.151 fueron indefinidos (97,53 por 100) y 13.817 fueron temporales (2,47 por 100). En cuanto a los colectivos implicados, 61.355 contratos correspondieron a mujeres (11,23 por 100), 44.203 a jóvenes varones entre 16 y 30 años (8,09 por 100), 31.282 a mayores de 45 años (5,73 por 100), 5.568 a personas con discapacidad (1,02 por 100), 3.419 a otros colectivos (0,63 por 100) y, por último, 400.324 a distintos tipos de conversiones a contratos indefinidos (73,30 por 100). Comparando con las cifras de 2005, los menores de 25 años contratados en construcción y servicios han sido los más beneficiados por los contratos indefinidos iniciales, mientras que los mayores de 45 y las mujeres han destacado en las conversiones. Al anunciar la reforma, el Ministerio estimó que, en cuanto a la reducción de la temporalidad, el plan de choque

CUADRO N.º 2

PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO (2006) (BONIFICACIONES EMPRESARIALES A LA CONTRATACIÓN LABORAL)

Colectivos	Descripción	Cuantía anual (euros)	Duración
Bonificaciones a la contratación indefinida			
Mujeres	Desempleadas y víctimas de violencia de género	850	Cuatro años
	Contratadas en los veinticuatro meses siguientes al parto	1.200	Cuatro años
	Contratadas después de cinco años de inactividad laboral, si, anteriormente a su retirada, han trabajado, al menos, tres años	1.200	Cuatro años
Mayores de 45 años		1.200	Toda la vigencia del contrato
Jóvenes	De 16 a 30 años	800	Cuatro años
Otros colectivos y situaciones especiales	Parados de al menos seis meses y trabajadores en situación de exclusión social	600	Cuatro años
	Personas con discapacidad	3.000	Toda la vigencia del contrato
	Personas con discapacidad severa, procedentes de enclaves laborales	3.200	Toda la vigencia del contrato
	Conversiones en indefinidos de contratos formativos, de relevo y sustitución por jubilación	500	Cuatro años
Plan extraordinario para la conversión de empleo temporal en fijo			
	Conversiones en indefinidos de contratos temporales, incluidos los contratos formativos, de relevo y de sustitución por jubilación, en todos los casos celebrados antes del 1 de junio de 2006, siempre que la conversión se realice antes del 1 de enero de 2007	800	Tres años
Bonificaciones en supuestos excepcionales de contratación temporal			
	Personas con discapacidad	2.200	Toda la vigencia del contrato
	Víctimas de violencia de género o doméstica	600	Toda la vigencia del contrato
	Personas en situación de exclusión social	500	Toda la vigencia del contrato
Bonificaciones para el mantenimiento del empleo indefinido			
	Contratos de carácter indefinido de trabajadores de 60 o más años con una antigüedad en la empresa de cinco o más años	50 por 100 de aportación empresarial por contingencias comunes, salvo incapacidad temporal, incrementándose anualmente un 10 por 100, hasta el 100 por 100	Toda la vigencia del contrato
	Mujeres con contrato suspendido (indefinido o temporal que se transforme en indefinido) reincorporadas tras la maternidad	1.200	Cuatro años

Fuente: Real Decreto-Ley 5/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo.

afectaría a unos 500.000 trabajadores, mientras que el conjunto de la reforma afectaría a un millón de trabajadores hasta 2008 (en ciertos círculos se ha hablado incluso de 1,5), bajando la tasa de temporalidad en más de cuatro puntos porcentuales. Diversos autores, como Toharia (2006), han cuestionado dichas predicciones.

3. Otras reformas relacionadas

3.1. *Regulación de la subcontratación en la construcción*

Un ámbito sumamente complementario con la reforma laboral de 2006 es el recogido en la Ley 32/2006, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción; sector éste claramente destacado desde el punto de vista de la precariedad laboral y la siniestralidad. Este tema es especialmente importante también debido al notable peso del sector en la economía española durante las últimas décadas (23). Observando las medidas propuestas, está muy claro el objetivo de la regulación. Así, tras un período de ajuste, aquellas empresas cuya actividad habitual consista en ser contratadas o subcontratadas en obras de construcción deberán contar con al menos un 30 por 100 de trabajadores con contrato indefinido, aparte de reunir otra serie de garantías, quedando inscritas en el Registro de Empresas Acreditadas. Por otro lado, se establece el límite de hasta tres niveles de subcontratación en cascada, que llegan a cuatro sólo en casos excepcionales (fuerza mayor, gran especialización, etc.), y no pueden subcontratar ni los trabajadores autónomos ni aquellos subcontratistas cuya labor consista fundamentalmente en la apor-

tación de mano de obra. Asimismo, la ley señala que cada contratista deberá disponer de un Libro de Subcontratación, que deberá contener información sobre las subcontrataciones realizadas y sobre otros muchos aspectos, y al que tendrán acceso las autoridades laborales, los representantes de los trabajadores; etc. Esta ley también apunta a la negociación colectiva de ámbito estatal del sector de la construcción para velar por una serie de aspectos: la adecuada representación de los trabajadores; que los trabajadores cuenten con la adecuada formación específica, pudiendo llegar a expedirse una cartilla profesional para cada trabajador; y la calidad en el empleo, esto es, la adaptación del contrato de obra y servicio determinado mediante fórmulas que garanticen mayor estabilidad. En caso de incumplimiento de las medidas de garantía apuntadas (acreditación, registro, etc.), se establece la responsabilidad solidaria entre el contratista y las empresas subcontratadas. En mi opinión, la lectura de conjunto de todas estas medidas apunta en la dirección de unas mayores garantías de funcionamiento para este sector, hasta ahora sumido en una situación de irregularidad manifiesta. La potenciación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, recogida en la reforma laboral, deberá ser una pieza fundamental a este respecto. Esperemos que los efectos de estas medidas, en forma de una reducción drástica de las elevadas cifras de siniestralidad (24) y una regularización del empleo irregular, se perciban pronto.

3.2. *Estatuto Básico del Empleado Público*

Este documento fue aprobado por el Congreso el 21 de diciembre de 2006, y afectará a unos 2,5

millones de trabajadores. Un aspecto muy mencionado, a la luz de la reciente reforma laboral, es el de la «hipocresía» de la Administración pública, al tratar de combatir una práctica en el sector privado, el encadenamiento de contratos temporales, que está muy extendida en el sector público. Uno de los principales objetivos del documento es el diseño de un modelo homogéneo de la función pública para todas las administraciones. El Estatuto destaca la relevancia de la evaluación del rendimiento de los trabajadores públicos a efectos de promoción, pero también a efectos de mantenimiento del empleo. Los trabajadores públicos se clasificarán en tres categorías: funcionario, laboral y eventual, regulándose asimismo la figura del personal directivo, sujeto a especiales responsabilidades. Las retribuciones básicas serán iguales para todas las administraciones públicas, mientras que las complementarias serán fijadas por cada Administración. Un objetivo básico será la reducción de la temporalidad, para lo que se articularán procesos extraordinarios de consolidación del empleo. Asimismo, los interinos (unos 650.000) tendrán derecho al cobro de trienios. Se regulará el acceso al empleo público, velando por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Los procesos de selección se modernizarán, apostándose por la profesionalización de los órganos de selección, en los que primarán los criterios técnicos sobre la adscripción política o sindical. Los funcionarios tendrán que someterse a un código de conducta que regulará sus derechos y deberes, y que incluirá cuestiones relacionadas con la igualdad entre hombres y mujeres, la lucha contra la violencia de género, la intolerancia hacia cualquier tipo de discriminación y la protección ante situaciones especiales. También se

presta atención a la conciliación entre la vida laboral y familiar. Asimismo, se potenciarán los derechos de representación y de negociación colectiva. Por último, también se regulan aspectos relacionados con la jubilación anticipada y parcial, en la línea de aproximarse a la regulación del sector privado. Debemos señalar que, sobre el papel, la gran mayoría de los aspectos comentados nos parecen positivos, aunque habrá que prestar atención a si se consiguen implementar adecuadamente en la práctica (pensemos, por ejemplo, en la evaluación del rendimiento o en las mejoras en los procesos de selección). Un aspecto que nos parece inconsistente en el documento es la apuesta por las máximas garantías en el acceso a la función pública cuando, a la vez, se presiona para combatir la elevada temporalidad en un corto período de tiempo.

3.3. *Acuerdo sobre medidas en materia de seguridad social*

Se trata de un acuerdo que se firmó en julio de 2006, con el consenso del Gobierno, las patronales y los sindicatos, y que se remitió al Congreso en diciembre. A continuación, comentaremos sus principales medidas: 1) Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral: incremento de la cuantía de la pensión en un 2 por 100 por cada año adicional cotizado a partir de los 65 años (3 por 100 si se acreditan más de cuarenta años cotizados), y reducción de 60 a 59 años del límite inferior de edad para optar a las bonificaciones por la contratación de trabajadores mayores con cinco años de antigüedad. 2) Aumento del período mínimo para generar una pensión de jubilación a quince años efectivos (frente a los trece anteriores). 3) Condiciones más rigurosas para acogerse a la jubilación

parcial, especialmente en los supuestos en que ésta se vincula a la celebración de un contrato de relevo. 4) Mejoras en las pensiones en ciertos casos concretos de jubilación anticipada, así como reducción de la edad autorizada en trabajos especialmente peligrosos. 5) Mejora en la base de cotización durante la percepción del subsidio de desempleo para los mayores de 52 años. 6) Mejoras para los trabajadores afectados por incapacidad permanente y temporal, así como medidas de reordenación del sistema (listado de enfermedades profesionales, funciones de los organismos implicados, etc.). 7) Medidas orientadas a la simplificación e integración de los actuales regímenes especiales (trabajadores agrarios y de hogar). 8) Por último, indicaremos que el acuerdo también recoge alguna mejora puntual de la acción protectora no contributiva, y revisa las pensiones de viudedad (incluidas las parejas de hecho) y orfandad. Desde nuestra óptica, quizá las medidas más destacables sean las dirigidas a la prolongación de la vida laboral. Esperemos que estas medidas contribuyan a regularizar la salida de los trabajadores mayores del mercado de trabajo, área que ha estado en muchas ocasiones sometida a políticas coyunturales con distintos fines, que la desnaturalizaban. También debemos reseñar que no se trata de una reforma tan ambiciosa como la acometida en otros países, seguramente debido al relativo saneamiento del sistema en estos momentos.

4. Las principales tareas pendientes

4.1. *Estructura de la negociación colectiva*

Diversos documentos recogidos en el apartado anterior apuntaban a que, entre otros elementos, la

estructura de la negociación colectiva, entendida en un sentido amplio, debería haber sido objeto de la reforma laboral de 2006. Sin embargo, ya hemos observado en nuestra revisión que se trata de un tema prácticamente tabú en las reformas laborales de nuestro país, especialmente en las reformas consensuadas con los sindicatos, como es la de 2006. Es más, cuando se apuntaron medidas en esta línea en las reformas sin contar con los sindicatos, como ocurrió en 1994, éstas apenas se desarrollaron. La siguiente cuestión que podemos plantearnos es en qué sentido debería retocarse el modelo. Existe notable consenso entre los economistas en que la estructura de la negociación colectiva española no sale bien parada de la comparación con otros modelos. En esencia, los modelos «centralizados» (tipo Suecia) tienen la ventaja de poder coordinar la negociación laboral con la evolución de las principales variables de la economía (desempleo, inflación, crecimiento, etc.), mientras que los modelos «descentralizados» (tipo EE.UU.) presentan la ventaja de poder ajustar la negociación laboral a la evolución particular de las empresas (ventas, productividad, etc.). Por su parte, el modelo español presenta un grado de centralización intermedio, con lo que, en la línea de Calmfors y Driffill (1988) y Jimeno (1992), no disfruta de ninguna de las dos estrategias reseñadas. En este sentido, Bentolila y Jimeno (2002) proponen una reforma basada en la descentralización y la coordinación. Así, estos autores plantean las siguientes directrices: 1) Reforzar la representatividad de los sindicatos que toman parte en la negociación. 2) Ampliar la posibilidad de concurrencia conflictiva de los convenios colectivos, aunque ciertas materias deberían ser reservadas para los convenios estatales de rama. 3) Suprimir la eficacia general auto-

mática de los convenios de ámbito superior a la empresa. 4) Incentivar la renegociación de los convenios colectivos, estableciendo un límite temporal y una solución por defecto. 5) Facilitar la coordinación entre las patronales y los sindicatos, mediante los foros adecuados. Como se puede observar, dada la inercia y los titubeos en este terreno, en esencia, estos autores cuestionan los principios emanados del Estatuto de los Trabajadores. Aspectos básicos del funcionamiento del mercado de trabajo, como la estructura salarial, la movilidad y la flexibilidad interna del trabajo por las empresas, dependen de los avances en este terreno (véase Pérez Infante, 2003).

4.2. Evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo

En la reforma laboral de 2006 se apunta la necesidad de mejorar la eficiencia de las políticas activas de empleo. En este sentido, desde incluso antes de las recomendaciones de la OCDE de mediados de los años noventa (*OECD Jobs Study*, 1994), parece existir consenso sobre la necesidad de potenciar relativamente las políticas activas del mercado de trabajo respecto a las pasivas, pero poco se ha aportado en cuanto a la justificación de esa transferencia. Martín (2000) revisa la experiencia existente en cuanto a las políticas activas en los países de la OCDE y apunta que, en general, no se ha avanzado mucho en este tipo de evaluación para dichos países (25), entre otras causas, por los cambios continuos en el diseño de los programas, por problemas con los datos y las técnicas (Durán, 2004) y por la falta de independencia de ciertos organismos evaluadores. En este sentido, recomienda que la necesidad de evaluación sea ya considerada al diseñar los progra-

mas, y que no se trate de un ejercicio *ex-post*. Asimismo, destaca que está de moda entre los políticos abogar por las políticas activas frente a las pasivas, pero que, en la práctica, las cifras no resultan tan claras, debido al carácter más rígido de los fondos dedicados a las segundas. También señala la gran relevancia de las interacciones entre las políticas activas y pasivas, abogando por la necesaria coordinación entre ellas.

A pesar de las serias limitaciones de la evidencia existente, este autor extrae cinco sugerencias reseñables: 1) Apoyarse, en lo posible, en un profundo asesoramiento, incentivos para la inserción laboral y programas de ayuda para la búsqueda de empleo, siendo vitales la supervisión de la actividad de búsqueda de empleo y la presión para la aceptación de empleos. 2) Mantener los programas de formación públicos en una escala reducida, y ajustados a las necesidades específicas de los buscadores de empleo y los empleadores locales. 3) Respecto a los jóvenes desfavorecidos, la intervención debe comenzar a edades tempranas y ser sostenida; la tutoría por adultos parece ofrecer buenos resultados. 4) Los subsidios para el empleo deben ser de corta duración, bien definidos y supervisados atentamente. 5) Usar los subsidios por comienzo de negocio sólo para una minoría de desempleados que demuestren habilidades empresariales y motivación para sobrevivir en un entorno competitivo.

En cuanto a las cifras proporcionadas en este trabajo para el caso español, centrándonos en el año más reciente para el que se ofrecen datos (1997), se observa que si bien España presenta un gasto público total, en porcentaje del PIB, dedicado a medidas para el mercado de trabajo similar al de la media de los países de la UE

o la OCDE (en torno al 2,5 por 100) (26), la parte del mismo dedicada a medidas activas es sustancialmente menor (23 frente a 35-36 por 100). Asimismo, para los tres indicadores que intentan cuantificar la relevancia de las políticas activas del mercado de trabajo (gasto en políticas activas como porcentaje del PIB, y por persona desempleada como porcentaje respecto a los ingresos de un trabajador representativo, y número de participantes en programas como porcentaje de la población activa total), España se muestra claramente por debajo de la media, especialmente para el segundo de ellos (27).

Por tanto, para el caso español, parece que debemos financiar más las políticas activas del mercado de trabajo, así como evaluarlas convenientemente, tanto mediante evaluaciones de tipo macroeconómico como, especialmente, evaluando los programas individuales, tratando de medir sus efectos tanto directos como indirectos, y teniendo en cuenta, entre otros, los efectos de «peso muerto», sustitución y desplazamiento. Frente a los trabajos dispersos existentes (véase por ejemplo Mato, 2002), es necesario conseguir una evaluación general de estas políticas para aumentar la eficiencia del gasto. Esperemos que la recientemente creada Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios contribuya a este objetivo, así como la Sociedad Española de Evaluación.

V. ¿POR QUÉ NO SE HA REFORMADO MÁS Y MEJOR EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL?

1. Bajo grado de reformas

Ya hemos apuntado que los estudiosos del mercado de trabajo

español han generado un importante volumen de excelente literatura en las últimas décadas. Otra vía para conocer su percepción de los temas, consiste en prestar atención a las encuestas dirigidas a este colectivo. La encuesta más representativa en este campo (Castillo *et al.*, 1996), que recoge la opinión de 70 especialistas (28), cuenta ya con una década de existencia, y se concentraba en la explicación de las altas cifras de desempleo aún existentes en aquel momento. A pesar del tiempo transcurrido y de los cambios que se han producido —han bajado las cifras de paro, han visto la luz varias reformas laborales, estamos en una fase posterior en el proceso de integración europea—, pensamos que la revisión de este trabajo sigue siendo interesante, especialmente porque ciertos problemas sobre los que ya existía notable consenso en 1996, relacionados con los efectos de las instituciones del mercado de trabajo español —por ejemplo, las principales tareas pendientes señaladas en este trabajo—, siguen sin solución una década después. Por tanto, no es un problema de diagnóstico, sino de inacción o acción errada.

Siguiendo la línea de Layard *et al.* (1991), y a la luz de los datos de una amplia muestra de países de la OCDE, Nickell (1997) estudia qué instituciones del mercado de trabajo pueden asociarse al elevado desempleo (véase también Addison *et al.*, 1997). Sobre la base de su análisis, Nickell destaca los efectos negativos de las siguientes instituciones, frente a otras neutras: 1) Prestaciones por desempleo generosas sin restricción temporal, combinadas con una reducida o inexistente presión sobre los desempleados para obtener un empleo, y bajos niveles de intervención activa para aumentar la habilidad y disposición de los desempleados

para trabajar. 2) Elevada sindicación, con salarios negociados colectivamente y descoordinación de los sindicatos y/o empleadores en la negociación salarial. 3) Altos impuestos generales que presionan sobre el trabajo, o una combinación de elevados salarios mínimos para los trabajadores jóvenes y altos impuestos sobre el factor trabajo. 4) Bajos niveles educativos en los grupos marginales del mercado de trabajo.

Este conocido trabajo también nos permite caracterizar al mercado de trabajo español como un mercado sumamente necesitado de reformas «flexibilizadoras». Así, respecto a la flexibilidad, o elasticidad, salarial (aumento de los salarios en respuesta a una reducción de la tasa de desempleo), en el indicador obtenido a partir de series temporales agregadas de los 16 países de la OCDE considerados, España es el país que presenta menor flexibilidad en el corto plazo, y en el largo plazo sólo tres países presentan menor flexibilidad (véanse también Jimeno y Bentolila, 1998, y Bentolila y Jimeno, 2002). En cuanto al índice de protección del empleo, basado en la rigidez del marco legal que rige la contratación y el despido, España alcanza una cifra de 19 puntos (en una escala de 0 a 20), siendo sólo superada por Italia (sobre veinte países). Por último, en cuanto al índice conjunto que mide la rigidez de la legislación que regula una serie de aspectos del mercado de trabajo (tiempo de trabajo, contratación temporal, protección del empleo, salario mínimo y derechos de representación de los trabajadores), asignando a cada uno de esos aspectos una puntuación entre 0 y 2 (que crece según lo estricta que sea la legislación), España alcanza una puntuación global de 7 (sobre 10), no siendo superada por ningún otro país (de los veinte).

Nickell (2003) aborda una temática muy relacionada con la planteada en el trabajo ya comentado (Nickell, 1997). Así, este autor estudia la evolución en el tiempo de una decena de aspectos laborales (protección del empleo, duración de las prestaciones, impuestos sobre el factor trabajo, etc.), para una muestra de veinte países de la OCDE. Tras analizar los datos, este autor cuenta las reformas reseñables para cada figura en cada país, en la dirección «adecuada» y en la dirección «errónea», entre inicios de los años ochenta y finales de los noventa, concluyendo que esa sencilla variable explica algo más del 50 por 100 de la variación observada en el desempleo. Para el caso español, sólo se contabilizan dos reformas en la dirección adecuada (tasa de sustitución y protección del empleo) y una en la dirección incorrecta (cobertura sindical), cifras que apuntan hacia un volumen de reformas muy moderado en dos décadas, a pesar de ser el país de la muestra con cifras de desempleo más elevadas.

Brandt *et al.* (2005) también abordan, en extenso, el tema de las reformas laborales en el marco de los países de la OCDE (véase también Álvarez Aledo, 2006). A los efectos que nos interesan, debemos reseñar que en este trabajo también se concluye que la economía española es bastante reacia a la adopción de reformas. A modo de ejemplo, haremos referencia a dos indicadores apuntados por estos autores. El primero de ellos mide el grado de seguimiento de las recomendaciones específicas para cada país del EDRC (Economic and Development Review Committee), en el marco de la estrategia de empleo de la OCDE. La tasa agregada española —también existe por áreas de política, en la línea de los factores considerados por Layard *et al.* (1991)

ya reseñados— se sitúa en una cifra de 17,5 puntos, muy por debajo de la media del grupo de treinta países considerados (26,8), ocupando España el puesto 25. Estos autores también proporcionan un indicador de la intensidad de las reformas por áreas y agregado. En cuanto al agregado, España es valorada con 10,5 puntos (la máxima puntuación, correspondiente a Irlanda, es de 54,5), ocupando el puesto 24 sobre 30.

En suma, distintos estudios, de los que sólo hemos extraído algunas pinceladas ilustrativas, apuntan que España no ha avanzado demasiado en cuanto a las reformas laborales necesarias, a pesar de las manifiestas disfunciones de su mercado de trabajo. A continuación reflexionaremos sobre las posibles causas de esta carencia.

2. Algunas posibles explicaciones

Ya hemos aventurado, a lo largo de nuestro trabajo, algunas posibles explicaciones acerca de por qué el mercado de trabajo español no ha sido objeto de reformas más ambiciosas (véase también Malo y Toharia, 2004). Durante una década, entre mediados de los años setenta y mediados de los ochenta, el tenso ambiente político limitó mucho la posibilidad de ciertas reformas. Las diversas crisis económicas severas sufridas por la economía española en las últimas décadas también han frenado en varios períodos la posibilidad de abordar ciertas reformas, e impulsado en cambio otras medidas coyunturales, a veces con efectos persistentes. Por otro lado, cuando se ha buscado el consenso en las reformas, da la impresión de que determinadas medidas han sido vetadas por las partes, aparte de observarse concesiones para

los diferentes colectivos (véase la reforma de 2006), y cuando no ha habido consenso, la conflictividad social ha dado muchas veces la cara, llegando incluso a bloquear en la práctica la implementación de ciertas medidas (véase la reforma de 1994). La «eterna» reforma pendiente de la estructura de la negociación colectiva española puede entenderse desde esta óptica. Otro factor reseñable es que ciertas medidas, debido a que en la práctica no se terminan nunca de desarrollar o a que son poco precisas, han sido apuntadas repetidamente en las reformas (por ejemplo, la mejora en el funcionamiento de los servicios públicos de empleo). También debemos recordar que algunos trabajos apuntan que la estructura social y familiar española ha hecho sostenibles situaciones impensables en otros países, llegando incluso a hablarse de pactos generacionales (padres/indefinidos vs. hijos/temporales), que de otro modo habrían reclamado reformas relevantes (véase Bentolila e Ichino, 2006). Por último, diversos autores han apuntado que un problema repetido ha sido el desconocimiento en detalle, por los redactores de las reformas, de la forma en que se aplica la normativa —por ejemplo, en el ámbito judicial—, no consiguiéndose por ello los resultados deseados (véanse Jimeno y Toharia, 1993, y Malo y Toharia, 1997).

Autores como North (1990) enfatizan la relevancia de los accidentes históricos y de factores inerciales a la hora de entender por qué sistemas de instituciones ineficientes pueden mantenerse en el tiempo. En nuestra opinión, este esquema resulta de interés para la economía española. Así, podríamos pensar en instituciones surgidas a la luz de la compleja transición política —recordemos que, por ejemplo, el Estatuto de los

Trabajadores es de 1980— cuyos principios se han enquistado en nuestro mercado de trabajo, o en la contratación temporal no causal introducida en la reforma de 1984 para reducir la gran bolsa de parados surgida de la crisis de inicios de los ochenta, que elevó, mediante diversos mecanismos, la tasa de temporalidad hasta nuestros días, a pesar de posteriores contrarreformas.

Otra cuestión relevante en este campo es en qué medida podemos importar ciertas instituciones laborales que funcionan con éxito en otros entornos (véase por ejemplo Freeman, 1996). Lamentablemente, la literatura en este campo parece indicar que esta práctica sólo puede funcionar cuando se dan determinadas condiciones para el «transplante institucional». Por ejemplo, Algan y Cahuc (2006), en un reciente y relevante trabajo, se plantean qué países podrían importar el exitoso modelo de «flexi-seguridad» danés (véase también Álvarez Aledo, 2006). Para ello, se concentran en las actitudes cívicas, y, más concretamente, en la permisividad ante el engaño para cobrar prestaciones por desempleo. Las conclusiones de este trabajo, sustentadas en un sólido trabajo econométrico, son muy interesantes: 1) Dinamarca, y los países nórdicos en general, constituyen un caso particular, al presentar unas excelentes actitudes cívicas, a diferencia, por ejemplo, de los países mediterráneos (29). 2) Las buenas actitudes cívicas son básicas para el funcionamiento del modelo danés (prestaciones por desempleo generosas, baja protección del empleo, alta tasa de participación). 3) Las actitudes cívicas son difíciles de cambiar (véase también Guiso *et al.*, 2006), como demuestran estos autores al estudiar a personas que cambian de país de residencia, así como su estabilidad

temporal. En suma, las políticas óptimas para cada país dependen de su idiosincrasia: factores económicos, políticos, sociales, etcétera (30).

Otra vía para explicar por qué no se abordan ciertas reformas es la que se centra en cuestiones de economía política (véanse, entre otros, Saint-Paul, 1996, 2000, 2004). Por un lado, tenemos los grupos de presión (patronales, sindicatos, trabajadores *insiders*, etcétera), que pueden respaldar el mantenimiento de ciertas situaciones e instituciones ventajosas para ellos, instituciones que además pueden reforzarse mutuamente (éste puede ser el motivo por el que las reformas parciales están muchas veces abocadas al fracaso). También tenemos las ideologías, creencias y representaciones alternativas sobre el modo en que funciona la economía, vinculadas a ciertas instituciones. La percepción de ciertos aspectos (¿la cantidad total de trabajo es fija?, ¿si suben los salarios se reduce el desempleo por el mayor consumo?, ¿los precios y salarios sirven para asignar los recursos?, etc.) por la sociedad o ciertos colectivos, muchas veces debida a la simple propaganda y carente de toda base científica, puede frenar la posibilidad de ciertas reformas. Tampoco debemos olvidar los problemas de agencia dentro del sector público (Laffont y Tirole, 1993), por ejemplo en torno al funcionamiento de los servicios públicos de empleo. Por último, también existen problemas de «miopía», o preferencia del público por las medidas directas frente a las indirectas, e intentos interesados de desacreditar a los investigadores magnificando las discrepancias de los estudios alternativos. En nuestra opinión, muchos de los aspectos comentados han estado, y están, presentes en el caso español.

VI. CONCLUSIONES

1. La economía española ha estado sometida a un buen número de reformas en su mercado de trabajo en las dos últimas décadas, pero esas reformas no han sido, en general, exitosas. Por ejemplo, el paro permaneció durante dos décadas en cifras muy altas y la elevada temporalidad nos caracteriza desde mediados de los años ochenta. Diversas comparaciones internacionales apuntan que el mercado de trabajo español, aun tras todas esas reformas, sigue presentando importantes disfunciones y está necesitado de reformas adicionales.

2. Existen diversas líneas de argumentación sobre las razones por las que no se ha podido transformar más y mejor el marco regulador del mercado de trabajo español. Entre otros, se apuntan factores históricos, económicos, políticos, sociales y legales, tales como la transición política, las crisis económicas, la estructura familiar y social, las actitudes cívicas, el funcionamiento del sistema judicial y la actividad de los grupos de presión.

3. Las reformas de nuestro mercado de trabajo han tendido a ser parciales, en lugar de generales, lo que parece haber afectado negativamente a su efectividad. Quizá la reforma con un enfoque más global fue la de 1994, pero no se desarrolló demasiado en la práctica. Se detectan temas que han tendido a escapar repetidamente de las reformas, como la estructura de la negociación colectiva; otros que se repiten, porque nunca se implementan adecuadamente, como la mejora de los servicios públicos de empleo, y otros en los que las sucesivas reformas han apuntado en direcciones cambiantes, por ejemplo, la regulación de la contratación a

tiempo parcial. Las reformas no consensuadas han conllevado normalmente conflictividad social, en forma, por ejemplo, de huelgas generales, mientras que en las consensuadas, como la de 2006, se aprecian ciertas concesiones a empresarios y sindicatos que encorsetan las posibilidades de actuación. En numerosas ocasiones, las reformas han presentado problemas de diseño que han sido aprovechados por los agentes mediante comportamientos estratégicos. Así, entre otros muchos ejemplos, podemos recordar el uso de los contratos para jóvenes con el fin exclusivo de disponer de mano de obra barata, el encadenamiento abusivo de contratos temporales o los problemas de segmentación debidos a la existencia de contratos indefinidos con distintas condiciones laborales.

4. La reforma laboral de 2006, cuyo contenido se fue perfilando en diversos documentos previos, tanto internacionales como nacionales, aunque finalmente su óptica ha sido más limitada (de nuevo, una reforma parcial), intenta sobre todo reducir la tasa de temporalidad y sus problemas asociados, siendo apoyada a este respecto por la normativa que regula la subcontratación en la construcción y por el Estatuto Básico del Empleado Público. Por su parte, la reciente reforma de la seguridad social parece preocupada por regularizar el trabajo y la jubilación de los trabajadores mayores, aspecto muy necesario.

5. El mercado de trabajo español mantiene aún importantes disfunciones: baja tasa de empleo, aún inferior al 70 por 100 sobre la población en edad de trabajar, nivel recomendado por el Consejo Europeo para 2010; empleo desigualmente distribuido; elevada temporalidad (dualidad); desaceleración de la productividad, y pro-

blemas de competitividad internacional. En nuestra opinión, también sería deseable un mayor uso del empleo a tiempo parcial, aunque sin necesidad de llegar al «modelo holandés».

6. En la línea del modelo de «flexi-seguridad» (Jimeno, 2006), deberíamos prestar más atención a la flexibilidad del empleo interna (negociación colectiva) y no sólo a la externa (contratos); y en cuanto a la seguridad de los trabajadores, deberíamos potenciar más las posibilidades de inserción laboral —formación continua y políticas activas de empleo—, no prestando tanta atención a la estabilidad en el empleo. Es decir, preocuparnos por el futuro laboral del trabajador y no por un puesto de trabajo determinado. En esta línea, las principales tareas pendientes son la reforma de la estructura de la negociación colectiva y la evaluación general de las políticas activas del mercado de trabajo, debiendo canalizarse la financiación hacia las más eficientes, y rediseñarse los otros programas. Esperemos que la nueva Agencia de Evaluación contribuya a este objetivo.

7. Como ya hemos apuntado anteriormente, será imposible paliar ciertos problemas básicos del mercado de trabajo español sin la necesaria coordinación con una serie de políticas relacionadas de otras esferas (fiscalidad, educación, I+D, defensa de la competencia, localización industrial, vivienda, etcétera).

NOTAS

(*) El autor agradece la financiación recibida de la Junta de Andalucía (Plan Andaluz de Investigación: Grupo SEJ-246; Centro de Estudios Andaluces: Proyecto ECOD1.05/033; Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa: Proyecto de Excelencia 01252) y del Ministerio de Educación y Ciencia (Proyecto SEJ2006-04803/ECON). También agradece las conversaciones mantenidas sobre estos temas a lo

largo de los años con diversos coautores, compañeros de la Universidad Pablo de Olavide y otros colegas: entre otros, Luis Toharia, Juan F. Jimeno, J. Ignacio García Pérez, Pablo Álvarez de Toledo, Fernando Núñez, María Ángeles Carballo, Diego Romero-Ávila, Paco Gómez, Yolanda Rebollo e Inés P. Murillo.

(1) Véanse, a modo de muestra, BENTOLILA y TOHARIA (1991), BLANCHARD y JIMENO (1995), DOLADO y JIMENO (1997), JIMENO y BENTOLILA (1998), y BENTOLILA y JIMENO (2006).

(2) Para un análisis más completo de estas reformas, y del contexto en que se producen, véanse SEGURA (2001) —hasta la reforma laboral de 1997—, PÉREZ INFANTE (2001) —reforma laboral de 2001—, y CONGREGADO y GARCÍA PÉREZ (2002) —reforma de las prestaciones de 1994 y 1997 puede acudirse también a MALO y TOHARIA (1997) y PÉREZ INFANTE (1999).

(3) Debemos señalar que nuestro mercado de trabajo actual también ha cambiado drásticamente con respecto al existente a mediados de los años setenta en una serie de factores (TOHARIA, 2003). Por ejemplo, tenemos la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, un profundo cambio en la composición sectorial del empleo, la generalización de la educación superior, importantes cambios demográficos y el desarrollo de diversos instrumentos del Estado del bienestar.

(4) Entre los sindicatos, las patronales y el Gobierno, o al menos con la participación de dos de esos colectivos. En los cinco acuerdos existentes en ese período se tocaron, entre otros, aspectos relacionados con el crecimiento salarial, la negociación colectiva, la jornada laboral y la protección social. A raíz del Acuerdo Económico y Social (1985-1986) comenzó el predominio de los convenios colectivos de ámbito sectorial.

(5) Asimismo, esa cifra resulta excesiva aunque tengamos en cuenta que la economía española está más concentrada que las economías de su entorno en actividades de tipo estacional (sector primario y turismo).

(6) Decenas de trabajos han analizado esta problemática (la «cultura de la temporalidad», el escenario *insider-outsider*, etc.). Véanse, por ejemplo, BENTOLILA *et al.* (1991), BENTOLILA y DOLADO (1994), DOLADO *et al.* (2002) y TOHARIA (2004).

(7) Simultáneamente, se impulsó el contrato de obra y servicio, con lo que la situación, desde el punto de vista de las indemnizaciones por despido, empeoró para muchos trabajadores temporales.

(8) También debemos reseñar que, con la reforma, el contrato fijo discontinuo se transformó en contrato a tiempo parcial indefinido.

(9) También se limitó la necesidad de autorización administrativa en el despido individual por causas objetivas, se facilitó el despido colectivo y se eliminó la figura del despido nulo.

(10) BLANCHARD y LANDIER (2002) documentan para Francia una problemática similar a la generada en España por el CTFE.

(11) También se contemplaba la conversión de contratos temporales, incluidos los formativos, siempre que éstos estuviesen en vigor o se suscribiesen antes de un año.

(12) En esta reforma también se acordó la generalización del salario mínimo de entrada.

(13) Debemos recordar que para que el despido, de carácter objetivo, de los trabajadores con este nuevo contrato indefinido sea más barato, debe compensar las «ventajas» del uso del despido disciplinario (salarios de tramitación, etc.). Este aspecto podría haber amortiguado el efecto de este nuevo tipo de contrato.

(14) En el año 1998, la contratación a tiempo parcial fue objeto de una importante revisión, con la oposición de las patronales. Así, se establece de nuevo un máximo respecto a la jornada a tiempo completo (77 por 100); se mantiene el cómputo anual, pero debiendo indicarse en el contrato la distribución de la jornada; se limitan las horas extraordinarias; aumenta la protección social, y se amplían las posibilidades del contrato de relevo. Como puede observarse, aumenta el encorsetamiento de dicha contratación, en una línea contraria a la de la reforma de 1994. Sin embargo, a pesar de todos estos cambios, la ratio de empleo a tiempo parcial apenas varió en estos años.

(15) También se recoge en la reforma que en los supuestos de trabajos fijos discontinuos que no se repiten en fechas determinadas no les será de aplicación la figura del contrato a tiempo parcial indefinido, salvo ciertas excepciones.

(16) Por su parte, se suprimió la posibilidad de estos incentivos económicos a los hombres desempleados entre 16 y 30 años, y se limitó la edad máxima (65 años) en los incentivos a los mayores de 45.

(17) Sobre la problemática del sistema anterior, puede consultarse GARCÍA PÉREZ (2002).

(18) Véase JIMENO (2004: 58-59) para un análisis más detallado, desde la perspectiva española, de las recomendaciones del Consejo Europeo, 2003, y de la *Employment Taskforce*. Debemos señalar que las directrices de la OCDE en el mismo período también hacen referencia a muchos de los elementos apuntados.

(19) BLANCHARD y GIAVAZZI (2003) estudian, en este sentido, la interacción entre el mercado de bienes y el mercado de trabajo.

(20) El análisis de estas reformas se apoya en gran medida en USABIAGA (2006), pero se han actualizado diversos apartados.

(21) En el acto de firma de la reforma, los sindicatos señalaron que el abuso de la contratación temporal, entre otras cosas, constituye un síntoma de que hace falta un cambio en el modelo productivo, en el sentido de que el crecimiento se fundamenta menos en el consumo privado y la construcción y más en los rendi-

mientos de la inversión en formación de los trabajadores y en políticas de I+D de las empresas. En este sentido, representantes de la patronal también afirmaron que, aunque la temporalidad ha facilitado la flexibilidad de las empresas, asimismo presenta una cara negativa. En nuestra opinión, en la línea de la literatura sobre los salarios de eficiencia, si contásemos con un tejido productivo de calidad, éste debería abandonar, sin necesidad de mayor incentivo, el círculo vicioso de la precariedad laboral.

(22) Por ejemplo, en dicho debate se anunció una nueva bonificación del 50 por 100 de la cuota empresarial a la seguridad social por el primer trabajador indefinido contratado por los empresarios menores de 35 años.

(23) A grandes rasgos, este sector emplea a 2,5 millones de trabajadores —medio millón de ellos son autónomos— y cuenta con 245.000 empresas, de las que sólo 45 superan los 500 empleados. En cuanto a la subcontratación, en el año 2005 su volumen fue de 24.643 millones de euros.

(24) Como muestra, entre junio de 2005 y junio de 2006 se produjeron en el sector 251.772 accidentes de trabajo, siendo el sector con mayor índice de incidencia.

(25) Tampoco es destacable la evidencia disponible a nivel europeo y español. A este respecto, pueden consultarse los informes *La evaluación de las políticas de ocupación* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000) y *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo* (Consejo Económico y Social, 2005).

(26) Esa cifra no es nada positiva si tenemos en cuenta el elevado desempleo español en esos años.

(27) Las cifras son, respectivamente (España, UE, OCDE): 0,6, 1,1, 0,8 (primer indicador); 5,7, 25,5, 22,9 (segundo); 4,4, 10,3, 8,1 (tercero). También se proporcionan en este trabajo cifras sobre la composición del gasto en políticas activas.

(28) ÁLVAREZ ALEDO *et al.* (2006) recoge una encuesta mucho más reciente, pero dirigida sólo a tres estudiosos y centrada en recomendaciones para la reforma laboral de 2006. USABIAGA (2002, apéndice 1) también recoge diversas opiniones sobre el mercado de trabajo español de una serie de macroeconomistas de primer nivel internacional.

(29) En cuanto a actitudes cívicas, en este trabajo España ocupa el puesto 17 (de veinticinco países). Dinamarca encabeza el listado, que cierra Grecia.

(30) BLANCHARD y TIROLE (2004) apuntan que el diseño óptimo de las instituciones del mercado de trabajo es un asunto más complejo que en el caso de otros mercados. Asimismo, señalan que, junto a principios generales, existen otros más específicos que dependen de cada país.

BIBLIOGRAFÍA

- ADDISON, J. T.; BARRET, C. R., y SIEBERT, W. S. (1997), «The economics of labour market regulation», en ADDISON, J. T., y SIEBERT, W. S. (eds.), *Labour Markets in Europe. Issues of Harmonization and Regulation*, Dryden, Londres: 62-104.
- ALGAN, Y., y CAHUC, P. (2006), «Civic attitudes and the design of labour market institutions: Which countries can implement the Danish flexibility model?», CEPR, Discussion Paper Series (Labour Economics), *Discussion Paper n.º 5489*.
- ÁLVAREZ ALEDO, C. (2006), «Reforma laboral: En busca del equilibrio flexibilidad-seguridad», *Economistas*, 108: 240-246.
- ÁLVAREZ ALEDO, C.; DURÁN, F., y USABIAGA, C. (2006), «Encuesta sobre el mercado de trabajo», *Cuadernos de Información Económica*, 190: 27-32.
- BENTOLILA, S., y DOLADO, J. J. (1994), «Labour flexibility and wages: Lessons from Spain», *Economic Policy*, 18: 53-89.
- BENTOLILA, S., y ICHINO, A. (2006), «Unemployment and consumption near and far from the Mediterranean», *Journal of Population Economics*, de próxima publicación.
- BENTOLILA, S., y JIMENO, J. F. (2002), «La reforma de la negociación colectiva en España», en AURIOLES, J., y MANZANERA, E. (coords.), *Cuestiones clave de la economía española. Perspectivas actuales, 2001*, Pirámide y Centro de Estudios Andaluces, Madrid: 87-113.
- (2006), «Spanish unemployment: The end of the wild ride?», en WERDING, M. (ed.), *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, MIT Press, Cambridge (Mass.): 317-344.
- BENTOLILA, S.; SEGURA, J., y TOHARIA, L. (1991), «La contratación temporal en España», *Moneda y Crédito*, 195: 225-265.
- BENTOLILA, S., y TOHARIA, L. (eds.) (1991), *Estudios de economía del trabajo en España (III). El problema del paro*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- BLANCHARD, O., y GIAVAZZI, F. (2003), «Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets», *Quarterly Journal of Economics*, 118 (3): 879-907.
- BLANCHARD, O., y JIMENO, J. F. (eds.) (1995), *Spanish Unemployment: Is There a Solution?*, CEPR, Londres.
- BLANCHARD, O., y LANDIER, A. (2002), «The perverse effects of partial labour market reform: Fixed-term contracts in France», *Economic Journal*, 112 (480): 214-244.
- BLANCHARD, O., y TIROLE, J. (2004), «The optimal design of labor market institutions», MIT, mimeo.
- BRANDT, N.; BURNIAUX, J. M., y DUVAL, R. (2005), «Assessing the OECD jobs strategy. Past developments and reforms», OECD Economics Department, *Working Paper n.º 429*.
- CALMFORS, L., y DRIFILL, J. (1988), «Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance. A survey», *Economic Policy*, 6: 13-61.
- CASTILLO, S.; DUCE, R., y JIMENO, J. F. (1996), «El paro en España: Una encuesta a estudiosos del mercado de trabajo», *Cuadernos de Información Económica*, 108: 95-107.
- CONGREGADO, E., y GARCÍA PÉREZ, J. I. (2002), «Análisis económico de la reciente reforma del sistema de prestaciones por desempleo», *Cuadernos de Información Económica*, 169: 105-115.
- CRUZ, J.; DURÁN, F.; JIMENO, J. F.; OLALLA, M. A.; RUESGA, S. M.; SÁEZ, C.; TOHARIA, L., y VALDÉS, F. (2005), *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: Por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas* (informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- DOLADO, J. J., GARCÍA-SERRANO, C., y JIMENO, J. F. (2002), «Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain», *Economic Journal*, 112 (721): 270-295.
- DOLADO, J. J., y JIMENO, J. F. (1997), «The causes of Spanish unemployment», *European Economic Review*, 41 (7): 1281-1307.
- DURÁN, C. (2004), «Evaluación microeconómica de las políticas públicas de empleo: Aspectos metodológicos», *Hacienda Pública Española*, 170: 107-133.
- FINA, L. (2001), *El reto del empleo*, McGraw-Hill, Madrid.
- FREEMAN, R. (1996), «Does it fit? Drawing lessons from differing labour practices», en GUAL, J. (ed.), *The Social Challenge of Job Creation: Combating Unemployment in Europe*, Edward Elgar, Chentelham: capítulo 4.
- GARCÍA PÉREZ, J. I. (2002), «Algunas ideas en torno a la reforma del sistema de subsidio de desempleo para trabajadores agrarios», Centro de Estudios Andaluces, *Temas de Actualidad*, A2002/01.
- GUIO, L.; SAPIENZA, P., y ZINGALES, L. (2006), «Does culture affect economic outcomes?», *Journal of Economic Perspectives*, 20 (2): 23-48.
- JIMENO, J. F. (1992), «Las implicaciones macroeconómicas de la negociación colectiva: El caso español», *Moneda y Crédito*, 195: 223-281.
- (2004), «Políticas laborales: Diagnóstico y principales tareas pendientes», *Cuadernos de Información Económica*, 178: 57-60.
- (2005), «La reducción de la temporalidad», en GARCÍA PÉREZ, J. I., y PÉREZ GARCÍA, J. J.

<p>(coords.), <i>Cuestiones clave de la economía española. Perspectivas actuales, 2004</i>, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla: 191-211.</p> <p>— (2006), «La reforma del mercado de trabajo», curso: <i>Retos actuales de la economía española</i> (Unicaja), Málaga, mimeo.</p> <p>JIMENO, J. F., y BENTOLILA, S. (1998), «Regional unemployment persistence (Spain, 1976-1994)», <i>Labour Economics</i>, 5 (1): 25-51.</p> <p>JIMENO, J. F., y TOHARIA, L. (1993), «El despido y sus costes: ¿Qué reformas?», <i>Economistas</i>, 55: 243-255.</p> <p>LAFFONT, J. J., y TIROLE, J. (1993), <i>A Theory of Incentives in Procurement and Regulation</i>, MIT Press, Cambridge (Mass.).</p> <p>LAYARD, R.; NICKELL, S., y JACKMAN, R. (1991), <i>Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>MALO, M. A., y TOHARIA, L. (1997), «Economía y derecho del trabajo: Las reformas laborales de 1994 y 1997», <i>Cuadernos Económicos de ICE</i>, 63: 155-174.</p> <p>— (2004), «La regulación de las relaciones laborales: ¿Sabemos de dónde venimos y hacia dónde vamos?», <i>Economistas</i>, 100: 101-105.</p> <p>— (2006), «La reforma laboral de 2002 y sus efectos sobre los despidos», mimeo.</p>	<p>MATO, J. F. (2002), <i>La formación para el empleo: Una evaluación cuasi-experimental</i>, Civitas, Madrid.</p> <p>MARTIN, J. P. (2000), «What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences», <i>OECD Economic Studies</i>, 30 (2000/1): 79-113.</p> <p>NICKELL, S. (1997), «Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America», <i>Journal of Economic Perspectives</i>, 11 (3): 55-74.</p> <p>— (2003), «Labour market institutions and unemployment in OECD countries», <i>CESifo DICE Report 2/2003</i>: 13-26.</p> <p>NORTH, D. (1990), <i>Institutions, Institutional Change and Economic Performance</i>, Cambridge University Press, Cambridge.</p> <p>PÉREZ INFANTE, J. I. (1999), «Las reformas laborales recientes: Objetivos, contenidos y efectos», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 150: 5-23.</p> <p>— (2001), «La nueva reforma laboral: Objetivos, contenidos y valoración», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 161: 178-189.</p> <p>— (2003), «La estructura de la negociación colectiva y los salarios en España», <i>Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales</i>, 46: 41-97.</p> <p>SAINT-PAUL, G. (1996), <i>Dual Labor Markets</i>, MIT Press, Cambridge (Mass.).</p>	<p>— (2000), <i>The Political Economy of Labor Market Reforms</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>— (2004), «Why are European countries diverging in their unemployment experience?», <i>Journal of Economic Perspectives</i>, 18 (4): 49-68.</p> <p>SEGURA, J. (2001), «La reforma del mercado de trabajo español: Un Panorama», <i>Revista de Economía Aplicada</i>, 9 (25): 157-190.</p> <p>TOHARIA, L. (2003), «El mercado de trabajo en España, 1978-2003», <i>Información Comercial Española</i>, 811: 203-220.</p> <p>— (dir.) (2004), <i>El problema de la temporalidad en España: Un diagnóstico</i>, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.</p> <p>— (2006), «Repercusiones de la reforma laboral en el mercado de trabajo», seminario: <i>Temporalidad en el mercado de trabajo</i> (Centro de Estudios Andaluces), Sevilla, mimeo.</p> <p>USABIAGA, C. (2002), <i>El estado actual de la macroeconomía. Conversaciones con destacados macroeconomistas</i>, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.</p> <p>— (2006), «Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo: Análisis de una nueva reforma laboral», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 92: 31-40.</p>
--	---	--