

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

El funcionamiento del mercado de trabajo, constreñido por una configuración institucional defectuosa, ha sido señalado de forma repetida como una de las deficiencias de la economía española. Las principales manifestaciones de este mal funcionamiento son una elevada tasa de desempleo, tanto en las fases expansivas como en las fases recesivas del ciclo económico, una baja tasa de participación laboral, una elevada desigualdad entre varios grupos de población en relación con su situación laboral y, durante los últimos quince años, un incremento mediocre de la productividad. Como resultado, el potencial de crecimiento de la economía española y la convergencia en renta per cápita con otras economías avanzadas se han visto limitados.

Estas deficiencias en el funcionamiento del mercado de trabajo siguen siendo notables, a pesar de que se han abordado numerosas reformas laborales, algunas de ellas motivadas por el cambio en el contexto macroeconómico como consecuencia de la integración de la economía española en la Unión Monetaria Europea. En 1997, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA publicó un número (el 72, *El mercado de trabajo en perspectiva europea*) que recopilaba algunos trabajos sobre la situación de dicho mercado en aquellos momentos, y otros que recomendaban cambios en los principios básicos de la regulación laboral y en el diseño y la orientación de las políticas de empleo para hacer frente a la nueva situación creada por dicha integración. La larga expansión económica del periodo 1996-2006 produjo fuertes crecimientos del empleo que llevaron a muchos a pensar que las reformas introducidas habían tenido éxito y que el endémico problema del desempleo español había sido resuelto. No obstante, también hubo quién señaló que aquel cre-

cimiento no era sostenible, ya que estaba impulsado por un fuerte crecimiento de la demanda basado en la expansión del crédito y en un incremento muy rápido del endeudamiento, no correspondido por una evolución favorable del crecimiento económico potencial futuro, ya que el aumento de la productividad se mantenía en niveles muy reducidos. Estas mismas voces seguían repitiendo que los problemas estructurales de la economía española, y en especial los relativos al funcionamiento del mercado de trabajo, no habían sido resueltos. Como ejemplo, baste la siguiente cita tomada de un informe encargado por el Gobierno y los agentes sociales a una comisión de expertos en 2005 (*):

El crecimiento económico experimentado durante la última década por la economía española muestra algunas debilidades. El notable crecimiento del empleo experimentado durante la última década podría llevar a la conclusión de que las reformas laborales del pasado finalmente están teniendo éxito y de que no es necesario abordar una reformulación de las políticas de empleo. Otra es, sin embargo, la apreciación de esta comisión. Dicho crecimiento del empleo se ha producido en un escenario demográfico y macroeconómico difícilmente sostenible y con un sesgo sectorial hacia determinadas actividades que ha provocado desequilibrios económicos que, de no corregirse mediante las medidas adecuadas, desembocarán nuevamente en un proceso de destrucción de empleo. Si no se revertiera la baja tasa de crecimiento de la productividad observada durante el último decenio, el crecimiento futuro de la renta per cápita de la población española también sería muy bajo y la convergencia real con los países más avanzados de la UE sería imposible. En el corto plazo, esta baja tasa de crecimiento de la productividad está provocando una pérdida de competitividad de la economía española, que se está empezando a mostrar como evidente en la evolución de nuestros intercambios comerciales con el exterior. Si bien hasta la fecha la economía española ha seguido creando empleo, a pesar del lastre de la pérdida de competitividad, de mantenerse esta situación el riesgo de que el ajuste de este desequilibrio se produzca mediante la destrucción de empleo es cada vez mayor. La recuperación de niveles elevados de crecimiento de la productividad es una tarea difícil que exige medidas de política económica en todos los campos, no sólo en lo que se refiere a las políticas de empleo. Pero, sin duda, a la baja tasa de crecimiento de la productividad también contribuyen ciertos elementos en la configuración institucional del mercado de trabajo, que provocan que la búsqueda de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos en las empresas españolas se produzca casi exclusivamente mediante la contratación temporal y que, por tanto, generan una excesiva rotación laboral y una falta de adecuación de la organización interna de las empresas al potencial productivo de las nuevas tecnologías.

Desafortunadamente, esta última apreciación ha resultado ser la correcta. Ha sido también desafortunado que la resolución de los desequilibrios generados por la economía española durante la expansión

tenga que abordarse en medio de una crisis financiera de intensidad y alcance internacional sin precedentes en las últimas décadas. En cualquier caso, tras un primer diagnóstico de la crisis que llevó al Gobierno y a los sindicatos mayoritarios a negar la necesidad de una nueva reforma laboral, se ha pasado a una situación en la que dicha reforma parece ocupar un lugar destacado en la lista de reformas estructurales que debe acometer la economía española para alcanzar una senda de crecimiento económico sostenible.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA quiere contribuir al debate en marcha sobre la necesidad de una reforma laboral y sobre las principales medidas que dicha reforma debería contemplar. Para ello, el contenido de este número se ha diseñado con los objetivos siguientes: 1) describir la evolución del comportamiento del mercado de trabajo español durante la actual recesión; 2) ofrecer una perspectiva tanto jurídica como económica de la actual regulación del mercado de trabajo; 3) analizar la evidencia empírica sobre las consecuencias socioeconómicas de algunas instituciones del mercado de trabajo español, y 4) avanzar propuestas de reforma. Con estos objetivos, las contribuciones que se recogen en este número se han agrupado en cuatro grandes secciones:

1. En la primera se encuentran los trabajos dirigidos a describir la situación actual del mercado de trabajo en dos vertientes. En lo relativo a la evolución del empleo y otras variables laborales, se incluye el análisis de los flujos de trabajadores entre el empleo, el desempleo y la inactividad, y el estudio de la desigualdad por grupos de edad, niveles educativos y género. Por otra parte, se ofrece una primera aproximación macroeconómica a los posibles efectos de una reforma laboral.

2. La segunda sección se dedica a la legislación sobre la protección al empleo. Aquí se incluyen trabajos que, bien con una perspectiva jurídica o bien con una perspectiva económica, identifican las principales deficiencias del marco contractual en vigor, basado fundamentalmente en la coexistencia de contratos temporales e indefinidos, y señalan los principales elementos a tener en cuenta para una reforma de la contratación laboral.

3. El tercer bloque contiene los artículos que, también con varias perspectivas, se dedican a analizar la regulación de la negociación colectiva, su impacto sobre el comportamiento macroeconómico del país y las diferencias regionales y sectoriales de salarios, y en qué medida una reforma de dicha regulación podría contribuir a mejorar dichos resultados económicos.

4. Finalmente, el cuarto grupo de colaboraciones se dedica al análisis de las políticas pasivas y activas del mercado de trabajo, es decir, del sistema de prestaciones por desempleo y de las medidas de inserción y formación laboral dirigidas a facilitar la transición entre el desempleo y la ocupación.

Tras el fallido diálogo con los agentes sociales, el Gobierno aprobó el pasado 16 de junio un Real Decreto Ley de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral que constituye un nuevo episodio en el largo y proceloso proceso de modificación de la regulación laboral en España. Los objetivos que se pretenden conseguir con esta nueva reforma son reducir la dualidad de nuestro mercado de trabajo mediante el impulso de la creación de empleo estable y de calidad, reforzar los instrumentos de flexibilidad interna en las empresas y, en especial, los mecanismos de reducción de jornada como alternativa al ajuste del empleo, y mejorar las oportunidades de acceso al empleo de las personas desempleadas y, en particular, de los jóvenes.

Una reforma del mercado de trabajo dirigida a conseguir estos tres objetivos podría enfocarse de dos maneras diferentes. Una primera opción sería la revisión profunda de los principios del sistema de contratos, que permiten la dualidad contractual, y de la naturaleza y de los efectos de los convenios colectivos, que generan las limitaciones que la negociación colectiva impone a las empresas a la hora de adaptar sus condiciones de trabajo a los cambios económicos y tecnológicos que puedan producirse. La segunda opción sería una reforma parcial que, manteniendo dichos principios fundamentales, tratara de reducir la temporalidad mediante una modificación de los costes relativos de los contratos existentes y favoreciera los acuerdos de empresa sin concurrir con los convenios de ámbito superior. Esta segunda opción es el tipo de reforma abordado en ocasiones anteriores (1994, 1997, 2002, 2006) y que se ha mostrado muy poco eficaz para resolver los problemas estructurales del mercado de trabajo español.

También en esta ocasión, la opción elegida ha sido la segunda. Las principales medidas adoptadas son las siguientes:

- i) Restricciones al uso injustificado de la contratación temporal que establecen un límite temporal máximo en los contratos de obra o servicio determinado, endurecen las limitaciones al encadenamiento sucesivo de contratos temporales e incrementan la indemnización por finalización de estos contratos.
- ii) Para favorecer la contratación indefinida se introducen tres modificaciones. En primer lugar, se amplían los colectivos susceptibles de ser contratados bajo el contrato para el fomento de la contratación indefinida. En segundo lugar, se utilizan transitoriamente recursos del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) para el pago de una parte de la indemnización de los despidos objetivos hasta que se cree un fondo de capitalización individual que podrá ser utilizado por los trabajadores en casos de despido o jubilación o para forma-

ción, en la línea del existente en Austria. Finalmente, se precisan las causas de despido por razones económicas, técnicas, organizativas o de producción, tratando de dar mayor certeza y seguridad jurídica a las partes afectadas y facilitando su control judicial.

- iii) Para reforzar la flexibilidad interna, se trata de dotar de mayor agilidad y eficacia a los procesos negociados en la empresa en relación con las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, potenciando la utilización de medidas extrajudiciales de solución de conflictos, revisando las condiciones para la inaplicación de las tarifas salariales establecidas en los convenios colectivos, y se amplían las posibilidades para suspender, en lugar de extinguir, los contratos de trabajo y reducir la jornada en situaciones de dificultades económicas de la empresa.
- iv) Para mejorar la inserción laboral de los desempleados, se regula de forma más rigurosa y selectiva la política de bonificaciones a la contratación indefinida, se modifica el contrato para la formación de los jóvenes y se extienden los mecanismos de intermediación laboral mediante la regulación de la actividad de las agencias de colocación con ánimo de lucro y la adaptación de la legislación comunitaria de las restricciones de las Empresas de Trabajo Temporal en sectores de especial peligrosidad.

Obviamente, los trabajos que se presentan a continuación no han podido incorporar el análisis de estas medidas. Por otra parte, el Real Decreto Ley recién aprobado por el Gobierno se tramitará como proyecto de ley y, por tanto, será susceptible de enmiendas, cuya magnitud y contenido no se conocerá hasta que concluya el debate parlamentario sobre el mismo. En cualquier caso, ha sido opinión unánime, tanto del Consejo de Redacción de Papeles como del coordinador de este número, no retrasar su publicación ya que bien como contribución para una mejor comprensión de la configuración institucional del mercado de trabajo español y de su funcionamiento, bien como orientación de previsible reformas futuras, o bien como fundamento para la valoración de esta reforma, la lectura de los trabajos incluidos en este número puede resultar extremadamente útil. Sin duda, los lectores podrán encontrar nuevas evidencias y argumentos que les permitan extraer conclusiones acerca de, entre otras cosas, las deficiencias institucionales del mercado de trabajo en España y de la idoneidad de la reforma laboral recientemente aprobada.

Antes de entrar en este ensayo de síntesis del presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, es de justicia dejar constancia de la espléndida labor de coordinación llevada a cabo por **Juan Francisco Jimeno**, doctor por el MIT (Massachusetts Institute of Technology) y

actual responsable de la División de Investigación en el Departamento de Estudios Monetarios y Financieros del Banco de España. Desde que en FUNCAS se concibió la idea de dedicar un número monográfico a la necesaria reforma del mercado de trabajo se pensó en solicitar de Juan F. Jimeno, por su elevada cualificación en esta área, su ayuda para diseñar su contenido, sugerir autores y revisar técnicamente los artículos recibidos. Su tarea ha sido altamente eficiente, como el lector puede comprobar en las páginas de este volumen, por lo que el Consejo de Redacción de Papeles quiere dejar constancia explícita de su gratitud. La coordinación desde FUNCAS a cargo de la Profesora **M.^a José Moral** es igualmente digna de encomio.

A continuación, se resumen las principales conclusiones de los trabajos contenidos en este número, tratando de resaltar aquellas que resultan fundamentales para evaluar una eventual reforma del mercado de trabajo en España.

LA SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DE TRABAJO

Las deficiencias en el mercado de trabajo ponen de manifiesto la necesidad de una reforma laboral

El mercado de trabajo español se ha caracterizado tradicionalmente por mantener tasas de desempleo elevadas, tasas de actividad menores que las de la media de la UE15 y una elevada desigualdad entre la situación laboral y los salarios de varios grupos de la población. Si bien, durante la reciente expansión, el crecimiento del empleo fue muy intenso, de manera que la tasa de empleo —es decir, la relación entre la población ocupada y la población en edad de trabajar— alcanzó niveles similares a los de la media de la UE15, durante la crisis, la destrucción de empleo ha alcanzado también una intensidad inusitada, poniéndose de nuevo de manifiesto la escasa capacidad de ajuste de otras variables, más allá del empleo, ante perturbaciones económicas negativas.

Los dos primeros artículos se dedican a documentar el proceso de ajuste laboral durante la crisis. En primer lugar, **Mario Izquierdo** y **Aitor Lacuesta** describen los cambios que se han producido en los dos últimos años en la situación laboral de la población española y en la evolución salarial, prestando también atención a las diferencias regionales a este respecto. Esta descripción pone de manifiesto cómo el mercado de trabajo español se ha ajustado con intensidad, amplificando los descensos observados en la actividad económica, con una destrucción de empleo de más de dos millones de puestos de trabajo y un incremento de la tasa de desempleo de casi 12 puntos porcentuales, al mismo tiempo que los salarios en términos reales aumentaron en mayor medida que durante la fase expansiva anterior. Para explicar esta forma de ajuste, aluden a la interacción entre la dualidad contractual, que se produce por la coexistencia de contratos indefinidos y temporales, y las rigideces del sistema de negociación colectiva. También se refieren al incremento de las diferencias regionales en las tasas de paro y de empleo observado durante la crisis como un buen ejemplo de las

dificultades del mercado laboral español para ajustarse ante la llegada de perturbaciones económicas negativas sin acudir a una destrucción masiva de empleo, y del escaso papel que juegan mecanismos alternativos de ajuste como la movilidad laboral o variaciones de salarios relativos.

El artículo de **Brindusa Anghel** y **Sara De la Rica** ofrece otra descripción de los cambios recientes en la situación laboral de la población española, complementaria a la anterior, que se construye sobre el análisis de los flujos laborales desde el desempleo hacia el empleo y viceversa. Su análisis, que tiene en cuenta las características personales y de los puestos de trabajo, permite señalar los grupos de población que han sido afectados en mayor medida por la destrucción de empleo y los que presentan una mayor probabilidad de salir del desempleo hacia el empleo. Sus resultados confirman dos hechos bien conocidos sobre los determinantes de los flujos laborales en España. En primer lugar, poseer un contrato temporal, frente a uno indefinido, más allá del sector de actividad en el que se trabaje, el nivel educativo o la antigüedad en la empresa, es el factor que en mayor medida incrementa el riesgo de pérdida de empleo. En segundo lugar, a medida que aumenta la duración de los periodos de desempleo, la probabilidad de encontrar un nuevo puesto de trabajo disminuye significativamente. Estas conclusiones llevan a proponer un cambio radical del marco contractual que elimine la dualidad, así como medidas que incrementen la eficacia de las políticas activas de empleo.

Javier Andrés, **Jose E. Boscá**, **Rafael Doménech** y **Javier Ferri** abordan el análisis del funcionamiento reciente del mercado de trabajo español con una perspectiva macroeconómica. Tras enfatizar que el crecimiento económico durante la última expansión fue alimentado por unos tipos de interés en niveles históricamente bajos, y que se basó en la especialización en actividades de baja productividad y en la disponibilidad de mano de obra poco cualificada, realizan una evaluación macroeconómica de los efectos que un cambio en el patrón de crecimiento tendría sobre el ritmo de reducción de la tasa de desempleo. Simulando los efectos de un incremento permanente de la tasa de crecimiento de la productividad, concluyen que, sin reformas laborales profundas, el periodo de tiempo necesario para reducir la tasa de desempleo a la media europea sería sustancialmente mayor que el que se necesitó tras la recesión de 1993. A partir de este escenario de referencia, también evalúan el impacto de distintas reformas en el mercado de trabajo sobre la tasa de desempleo, y encuentran que el ritmo de creación de empleo aumentaría sustancialmente, de manera que los cambios en el «modelo de crecimiento» no hacen las reformas laborales menos necesarias, sino todo lo contrario.

Para completar esta sección dedicada a la evolución reciente del mercado de trabajo, se incluyen dos colaboraciones sobre desigualdad. En

la primera de ellas, **Luis Garrido** destaca la importancia de la desigualdad con la que la crisis ha afectado a los varones ocupados en función de su nivel formativo y el escaso efecto de la crisis sobre las mujeres ocupadas, tanto en términos de tasa de empleo como de intensidad y dinámica de la ocupación. También se refiere a la diferente dinámica del empleo y de la temporalidad entre el sector público y el sector privado, y a cómo, en este último sector, el desempleo se convierte en la variable de ajuste ante perturbaciones de tipo económico o tecnológico que implican un aumento de la desigualdad. Finalmente, analiza cómo la inmigración irregular ha cambiado el segmento menos cualificado del mercado de trabajo y cómo, en este escenario, la reforma del mercado de trabajo se justifica para favorecer la situación laboral de los trabajadores menos formados y de los jóvenes que rotan por trabajos ajenos a su nivel de cualificación, colectivos estos que gozan de una representación política e institucional menos eficaz.

En cuanto a la desigualdad por género, **María Arzola, José De Hevia y Raúl Sánchez** analizan las diferencias entre hombres y mujeres en lo que se refiere a participación laboral, desempleo, tipo de jornada de trabajo, tipo de contrato y salarios. Estos autores concluyen que tales diferencias no tienen su origen en características personales (edad, niveles educativos, sector de actividad, etc.) diferentes de ambos grupos de la población, sino en factores de tipo institucional. También documentan que las diferencias por género en el mercado de trabajo se han reducido a lo largo de la última década, y que el impacto negativo de la crisis sobre la situación laboral se ha producido en mucha mayor medida en el caso de los hombres que en el de las mujeres. Finalmente, para resolver las deficiencias institucionales que parecen generar las diferencias por género en el mercado de trabajo español, abogan por medidas dirigidas a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, a fin de permitir la igualdad de oportunidades en la participación y el empleo, en la elección de ocupaciones y en la formación en el trabajo. En su opinión, una mayor incorporación femenina al mercado de trabajo, en condiciones de mayor igualdad y de mejor conciliación con la vida familiar, resulta crucial para favorecer el crecimiento económico futuro.

LA REFORMA DEL SISTEMA DE CONTRATOS DE TRABAJO

**La legislación para la
protección de empleo
ha contribuido a la
dualidad en el mercado
de trabajo**

Desde que se aprobó la Ley del Estatuto de los Trabajadores en 1980, se han producido varias reformas de la legislación sobre contratación y despidos que han venido conformando un mercado de trabajo con una acusada «dualidad» contractual. En efecto, tras la liberalización de los contratos temporales en 1984, el porcentaje de trabajadores con contratos de duración determinada superó el 30 por 100 a principios de la década de los noventa, y sólo ha disminuido hasta el 25 por 100 como consecuencia de la intensa destrucción de empleo durante la crisis actual. Numerosos trabajos han documentado que esta dualidad no necesariamente reduce la tasa de desempleo en el medio y lar-

go plazo; además, provoca efectos negativos sobre la productividad y su tasa de crecimiento, y eleva notablemente la desigualdad salarial y de condiciones de trabajo. En la situación actual, parece existir un amplio consenso en que reducir la tasa de temporalidad, al tiempo que se amplía la flexibilidad de las empresas para adaptar su fuerza de trabajo ante cambios económicos, debería ser un objetivo prioritario, si bien existen enfoques contrapuestos sobre cómo alcanzarlo.

En el primer artículo de esta segunda sección, **Juan J. Dolado, Florentino Felgueroso** y **Marcel Jansen** ofrecen, a partir de datos de encuestas sociológicas, una aproximación a las preferencias de la población española sobre flexibilidad laboral. En concreto, abordan las siguientes preguntas: 1) ¿existe una demanda social de mayor flexibilidad laboral por parte de los trabajadores en España?; 2) ¿a qué tipo de trabajadores favorece el mantenimiento del actual *statu quo*?, y 3) ¿actúan Gobierno y sindicatos racionalmente, desde el punto de vista de su supervivencia en el poder, negándose a llevar a cabo una reforma laboral profunda? Según la evidencia presentada en este trabajo, a diferencia de lo que ocurre en otros países, hay una gran diversidad de opiniones sobre la reforma laboral entre determinados grupos de individuos; de manera que, por un lado, estudiantes, asalariados jóvenes con contratos temporales, autónomos y parados están a favor de reducir la rigidez laboral existente y, por otro, trabajadores de mayor edad con contratos indefinidos se resisten a cambiar el *statu quo*. Esta situación representa un caso paradigmático de conflicto entre *insiders* y *outsiders*, en el que la estrategia gubernamental de condicionar una posible reforma laboral de calado al beneplácito de los agentes sociales presenta graves riesgos.

José María Goerlich señala aquellos factores jurídicos que determinan algunas anomalías del mercado de trabajo español y, en particular, su elevada dualidad. Entre ellos, destaca las principales normas laborales vinculadas a la flexibilidad –las relacionadas con contratación, gestión de los recursos humanos en la empresa y despido–, intentando describir las grandes tendencias normativas de los últimos tres años. Con estas premisas, y tras constatar que los males de nuestro mercado de trabajo no se deben a una única institución, sino que son la consecuencia de la interacción entre varias de ellas, realiza una evaluación de los distintos enfoques que se han planteado para una reforma de la contratación. En relación con la elevada temporalidad, se muestra contrario a la propuesta de contrato único y, como alternativa, plantea reforzar el principio de causalidad en la contratación temporal al mismo tiempo que se deberían ampliar y clarificar las bases del despido por razones objetivas.

En la búsqueda de una adecuada combinación entre flexibilidad laboral y seguridad del empleo, **Vicente Royuela** y **Manuel Sanchis** i

Marco señalan que el debate en España se centra demasiado en el abaratamiento del despido o las modalidades de contratación como únicas formas de flexibilizar el mercado de trabajo, olvidando otros elementos del paradigma de la *flexiseguridad* que se ha impuesto como la característica fundamental de la regulación del mercado de trabajo. Tras definir este concepto y mostrar cómo se ha convertido en un elemento clave en el debate de la regulación del mercado de trabajo, se describe su puesta en práctica en países como Austria y Dinamarca. Con estas referencias, evalúan las distintas reformas laborales que han tenido lugar en España en los últimos veinticinco años, tratando de resaltar aquellos cambios dirigidos a reforzar la flexibilidad del contrato para los empresarios, el desarrollo de nuevas competencias profesionales para los trabajadores y la modernización de los sistemas de protección social, que son los tres pilares básicos de la *flexiseguridad*. También ofrecen evidencia empírica sobre si estos tres elementos pueden explicar las diferencias internacionales en las tasas de desempleo. Finalmente, para mejorar la *flexiseguridad* proponen la creación de un *Fondo de Formación Profesional* de carácter personal y transportable por el trabajador de una a otra empresa, que estaría reservado a la mejora de la *empleabilidad* del trabajador mediante la formación profesional y la activación laboral.

José Ignacio Conde-Ruiz, Florentino Felgueroso y José Ignacio García Pérez también pasan revista a las anteriores reformas laborales llevadas a cabo en España que, desde 1994, han tratado de reducir la segmentación entre trabajadores con contratos indefinidos y temporales, prestando especial atención a las políticas de fomento de la contratación indefinida y a la reforma del año 2006. Su evaluación de la eficacia de las bonificaciones a la contratación indefinida como mecanismo de reducción de la temporalidad es bastante negativa, y concluyen que una nueva reforma que tratara de apoyarse en las anteriores y continuar con un enfoque similar tendría también resultados poco positivos. En su opinión, la corrección de las disfuncionalidades de nuestro mercado de trabajo requiere una reforma laboral de carácter estructural e integral que erradique definitivamente la dualidad contractual y que introduzca cambios sustanciales en el funcionamiento de la negociación colectiva, en el diseño de las prestaciones por desempleo y en las políticas activas del mercado de trabajo.

Otra propuesta habitual en la reforma de la contratación laboral en España se refiere al contrato a tiempo parcial, que en nuestro país tiene una incidencia menor que en la media de los países de nuestro entorno. **Daniel Fernández-Kranz y Núria Rodríguez-Planas** analizan la situación actual del contrato a tiempo parcial y atribuyen su baja incidencia, en parte, a la elevada segmentación por tipo de contrato (temporal e indefinido). Los resultados de su análisis son especialmente úti-

les para evaluar la conveniencia de establecer un subsidio a la contratación a tiempo parcial y para proponer reformas dirigidas a incrementar el uso de este contrato. Dado que existe una penalización salarial en el trabajo a tiempo parcial, que este tipo de trabajo suele ser un paréntesis entre dos períodos de inactividad, por lo que ofrece pocas salidas laborales, y que su regulación confusa y (frecuentemente) contradictoria tampoco ha ayudado a consolidar este tipo de contratación que, cuando se produce, tiende a concentrarse en trabajos poco cualificados, precarios y con limitadas posibilidades de promoción, no se muestran muy favorables a emprender medidas que favorezcan el contrato a tiempo parcial, al margen de reformas más profundas del mercado laboral que reduzcan la dualidad existente entre trabajadores con contrato temporal y trabajadores con contrato indefinido, y que faciliten la movilidad de trabajadores con contrato a tiempo parcial a un trabajo con contrato a tiempo completo.

Al contrario que la legislación sobre protección del empleo, que ha sufrido numerosas alteraciones en los últimos veinticinco años, la regulación de la negociación colectiva se mantiene, en lo fundamental, inalterada desde la aprobación de la Ley del Estatuto de los Trabajadores de 1980. A pesar de la profunda reforma de 1994 y de sucesivos acuerdos interconfederales entre las organizaciones empresariales y los sindicatos mayoritarios, que han reconocido la necesidad de acometer cambios en la estructura y en la articulación de los convenios colectivos de distintos ámbitos, la negociación colectiva en España sigue mostrando un grado de centralización y de coordinación intermedio, lo que numerosos estudios asocian a una mayor tasa de desempleo y a una elevada inercia en el crecimiento de los salarios y en otros contenidos de los convenios. Aparte de estas deficiencias estructurales de la negociación colectiva, frecuentemente resaltadas en numerosos ámbitos, durante la crisis actual la falta de adaptabilidad de los convenios de ámbito superior a la empresa y el retraso con el que los agentes sociales han dado respuesta a la nueva situación con un nuevo acuerdo salarial han causado que el ajuste del empleo haya sido muy superior al que se habría producido en un marco de relaciones laborales más ágil y flexible.

Para iniciar la sección dedicada al análisis de la negociación colectiva, **Jesús Lahera** presenta los rasgos esenciales del modelo español, insertándolos en una catalogación general de los modelos teóricos de negociación colectiva que pueden diseñarse en función de la eficacia jurídica y personal de los convenios colectivos. En su opinión, una posible reforma de la negociación colectiva no debería alterar algunos fundamentos del modelo negocial español, como son la fuerza vinculante de los convenios colectivos sobre los contratos de trabajo y su eficacia general, si bien considera necesario dotar de mayor flexibilidad a las relaciones entre las normas jurídicas, la negociación colectiva y la autonomía

LA REFORMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La negociación colectiva no ha ayudado a que el ajuste ante la crisis recayera en variables distintas al empleo

individual, lograr una mejor adaptación de las unidades convencionales a la realidad organizativa empresarial, incrementar el dinamismo de la negociación colectiva —sin los actuales factores de rigidez y de petrificación de contenidos y de unidades convencionales, y con una mayor capacidad de adaptación a las circunstancias específicas de las empresas y los trabajadores— y favorecer una estructura en la que predominen los convenios sectoriales estatales, por una parte, y los convenios de empresa, por otra, con una buena articulación entre ambas unidades convencionales, de manera que exista una mayor conexión entre la productividad y la realidad negocial, se enriquezcan los contenidos de los convenios y, así, aumente la flexibilidad interna.

Samuel Bentolila, Mario Izquierdo y Juan F. Jimeno abordan el análisis económico de la regulación colectiva centrándose en el impacto de la estructura de la negociación colectiva, en el medio y largo plazo, sobre la tasa de desempleo, y en sus implicaciones en relación con las rigideces nominales y reales de salarios. En nuestro país, la regulación de la negociación colectiva acerca de las normas sobre capacidad y elegibilidad para negociar y sobre el ámbito de aplicación de los convenios (la eficacia general automática de los convenios de ámbito superior a la empresa y la ultractividad de los convenios vencidos) ha mantenido a lo largo del tiempo una estructura de la negociación colectiva en la que predominan los convenios de ámbito superior a la empresa, que limitan notablemente la respuesta de las empresas ante perturbaciones económicas negativas, especialmente las de las pequeñas y medianas empresas. Una nueva muestra de la disfuncionalidad de la estructura, contenidos y aplicación de la negociación colectiva se ha producido durante la actual crisis, en la medida en que la falta de adaptación de los convenios colectivos y la elevada inercia de la negociación salarial han supuesto un grave impedimento para que se produjeran ajustes a la crisis por vías alternativas a la destrucción de empleo. En sus conclusiones, se remiten a una propuesta de reforma ya avanzada en 2002, y que debería ir dirigida a reforzar la legitimidad de los negociadores, ampliar la posibilidad de concurrencia conflictiva entre convenios de distinto ámbito, suprimir la eficacia general automática de los convenios de ámbito superior a la empresa, establecer un límite temporal a la ultractividad de los convenios colectivos y fomentar la coordinación de la negociación colectiva.

Un resultado recurrente de la negociación colectiva en España es la escasa dispersión de los incrementos salariales pactados, lo que tiene implicaciones importantes sobre el proceso de reasignación territorial y sectorial del empleo. **Roberto Bande, Melchor Fernández y Víctor M. Montuenga** sostienen que una buena parte de las diferencias regionales en las tasas de desempleo pueden deberse a una desigual evolución de los salarios respecto a la productividad me-

dia de la región, como consecuencia del mecanismo de determinación salarial que se deriva del sistema de negociación colectiva. En su opinión, la existencia de un fuerte efecto imitación en las negociaciones salariales está íntimamente relacionada con la estructura de la negociación colectiva. Utilizando datos de la *Encuesta de estructura salarial* (EES-2006), de la *Estadística de convenios colectivos* y de la *Contabilidad regional de España* (CRE), ofrecen evidencia empírica sobre la magnitud de este efecto imitación a partir de las diferencias sectoriales/regionales en la estructura del salario percibido y pactado. Su interpretación de los resultados les lleva a apoyar la necesidad de introducir elementos de racionalización y simplificación en el sistema de negociación colectiva que existe en la actualidad, en la misma línea que las propuestas realizadas en el artículo anterior por Bentolila, Izquierdo y Jimeno.

También el artículo de **Hipólito Simón** se refiere al ajuste de los salarios relativos, en este caso con una mayor atención a la dimensión sectorial. Tras examinar las principales características de la estructura de salarios pactados en la negociación de ámbito sectorial, analiza en qué medida las características de la determinación de los salarios en la negociación colectiva influyen en la estructura salarial de la economía española, en general, y en las diferencias salariales entre regiones y sectores, en particular. Tras concluir que la negociación colectiva limita considerablemente el ajuste de los salarios relativos, cree necesarias, para permitir una determinación salarial más flexible y eficiente, modificaciones en el diseño institucional de la negociación colectiva que permitan una mayor descentralización a través del incremento de la incidencia de los convenios de empresa y de las cláusulas de descuelgue en los convenios de ámbito superior.

Al margen de la legislación sobre protección al empleo y de la regulación de la negociación colectiva, los poderes públicos disponen de las políticas de empleo como instrumento para tratar de mejorar la empleabilidad de los trabajadores, facilitando su transición desde el desempleo al empleo. En la actualidad, dada la urgencia de acometer una intensa reasignación sectorial del empleo en la economía española, que sustituya el elevado peso que alcanzó el sector inmobiliario durante la anterior expansión por actividades más orientadas al comercio exterior, y que resulten competitivas internacionalmente, estas políticas adquieren, incluso, una mayor importancia. La evidencia empírica disponible es concluyente en cuanto a que nada influye más negativamente sobre la empleabilidad de los trabajadores que largos periodos de desempleo. Por tanto, la articulación de medidas de protección a los trabajadores desempleados (políticas pasivas) con otras que incrementen su empleabilidad e incentiven la búsqueda de empleo (políticas activas) es el objeto de consideración en esta sección.

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO: PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Conjunción de políticas activas y pasivas en búsqueda de una transición más rápida y fácil hacia el empleo

En el primer artículo dedicado a este tema, **Luis Toharia, José María Arranz, Carlos García-Serrano y Virginia Hernanz** retoman el estudio del sistema español de protección por desempleo planteando dos cuestiones fundamentales: 1) ¿en qué medida la existencia de prestaciones por desempleo hace que los parados que las perciben se muestren menos activos para buscar empleo y más selectivos a la hora de aceptar las posibles ofertas que les surjan?, y 2) ¿cuál es el coste de oportunidad de los recursos que el Estado destina al pago de prestaciones? y, en particular, ¿sería más deseable dedicar dichos recursos a otro tipo de medidas que sean más incentivadoras de la creación de empleo? Sus respuestas a estas preguntas se obtienen a partir de una revisión de la literatura empírica existente y de nueva evidencia basada en la información aportada por la *Muestra continua de vidas laborales* para el período 2004-2007. Las principales conclusiones que se derivan de su análisis son que la percepción de prestaciones por desempleo no parece afectar de forma significativa ni a la búsqueda activa de empleo ni a la intensidad de búsqueda, condicionado a que las personas declaren que realizan actividades de búsqueda. Sin embargo, a la hora de aceptar un puesto de trabajo en determinadas condiciones, los perceptores de prestaciones parecen mostrar una menor disponibilidad. En cualquier caso, el efecto desincentivador de las prestaciones por desempleo parece referirse en mayor medida a los perceptores de prestaciones asistenciales y contributivas durante largos periodos de tiempo y, sobre todo, a los perceptores del subsidio de mayores de 52 años.

Miguel Ángel Malo y Carlos García-Serrano también analizan los efectos de las prestaciones por desempleo y, en particular, de la interrelación entre ellas y las indemnizaciones por despido. Tras ofrecer una descripción internacional de la conjunción entre ambos elementos, enumeran el tipo de modificaciones que habría que introducir en España en estas dos instituciones para acercarse hacia un modelo de *flexiseguridad*. Tras detectar que España cuenta con porcentajes relativamente altos de trabajadores con una antigüedad inferior a la mínima para acceder a las prestaciones contributivas, y que dedica un esfuerzo presupuestario relativamente menor al gasto en protección de esos trabajadores mediante prestaciones asistenciales, concluyen que es necesario mejorar la articulación de los costes de despido y de la gestión y la financiación de las prestaciones por desempleo para conseguir una combinación adecuada de flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores.

Por lo que se refiere a las políticas activas, **Francisco Javier Mato** analiza el conjunto de medidas de formación para el empleo, dirigidas tanto a trabajadores ocupados como a desempleados, en el contexto de los principales déficits formativos que caracterizan a la economía espa-

ñola. Estos déficits, en parte heredados del pasado y en parte consecuencia del incremento de la tasa de abandono escolar de los jóvenes durante los últimos años, hacen que los retos a los que se enfrenta el sistema de formación continua en España sean mayores que los de otros países, y ayudan a poner en perspectiva las expectativas sobre sus resultados. Si bien las cifras sobre participantes en programas de formación continua muestran una cierta convergencia progresiva hacia los promedios europeos, la evidencia empírica sobre los efectos de la formación a desempleados muestra efectos positivos sobre la empleabilidad de los trabajadores de magnitud reducida. En conclusión, aunque la formación continua no resulta una panacea contra la crisis ni contra los déficits educativos del país, sí puede ayudar a la recuperación del empleo, convirtiéndose en un instrumento de desarrollo del capital humano y mejorando la capacidad de adaptación a los puestos de trabajo. Para mejorar su eficacia, sería necesario incrementar y sistematizar las evaluaciones de la formación, especialmente en las medidas para ocupados, e intentar que acompañen a los programas desde su inicio, lo que beneficiaría a todos los agentes vinculados a la formación, sean financiadores o proveedores, y muy especialmente a sus participantes.

Finalmente, **Raúl Ramos, Jordi Suriñach y Manuel Artís** añaden otros elementos de reflexión sobre la reforma de las políticas activas en España, señalando las dificultades de coordinación y los problemas de riesgo moral que se originan en la descentralización geográfica de las políticas activas entre distintos niveles de gobierno, y las barreras que limitan la realización de evaluaciones periódicas y rigurosas de las distintas medidas adoptadas como instrumento imprescindible para aumentar la eficacia y la eficiencia de dichas actuaciones. Este análisis les lleva a proponer medidas de reforma de las políticas de empleo, dirigidas a fomentar la realización de evaluaciones rigurosas y periódicas, a distribuir el gasto en políticas de empleo, reduciendo el peso de las políticas pasivas y aumentando el de las activas más eficaces, y en particular a los servicios públicos de empleo para que puedan desarrollar «políticas de activación», es decir, una imposición efectiva de las obligaciones derivadas del cobro de prestaciones y un mayor uso de aquellas políticas activas que se demuestre que funcionan.

NOTA

(*) Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social, *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico. Por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005, Madrid: 242-243.