

PLENO CUMPLIDO

Reflexiones sobre
el mercado de trabajo:
continuar la reforma

Miguel Marín
(Director)

Valentín Bote
(Coordinador)



faes

fundación para el análisis y los estudios sociales

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

Miguel Marín (director)

Valentín Bote (coordinador)

María del Mar Alarcón Castellanos

Ferran Brunet Cid

Jordi García Viña

Ana Cristina Mingorance Arnáiz

José Luis Moreno Torres

Annemarie Muntz

Rafael Pampillón Olmedo

Felipe Sáez

Matthias Schäfer

© Junio de 2014. FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
ISBN: 978-84-92561-37-7
Depósito legal: M-19078-2014

Impresión: Artext

fundacion@fundacionfaes.org
www.fundacionfaes.org

FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores en los textos que se recogen en este documento.



Actividad subvencionada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Índice

PRESENTACIÓN	7
ANA CRISTINA MINGORANCE ARNÁIZ Y RAFAEL PAMPILLÓN OLMEDO La realidad del mercado laboral español: ¿es la crisis causante de todos los problemas?	11
RAFAEL PAMPILLÓN OLMEDO Y ANA CRISTINA MINGORANCE ARNÁIZ La lucha contra el paro. Una perspectiva internacional	43
MATTHIAS SCHÄFER El mercado laboral europeo: la experiencia alemana	67
FERRAN BRUNET CID, JORDI GARCÍA VIÑA Dualidad del mercado de trabajo y simplificación contractual. Una tarea pendiente	91
VALENTÍN BOTE La búsqueda de empleo (I). Los incentivos frente al “derecho a la prestación”	111
ANNEMARIE MUNTZ La búsqueda de empleo (II). La iniciativa privada como dinamizadora de la activación de los desempleados	123
MARÍA DEL MAR ALARCÓN CASTELLANOS La negociación colectiva tras la reforma: evaluación y propuestas de mejora	145
VALENTÍN BOTE Retribución salarial, señales e inversión en capital humano	171
FELIPE SÁEZ Las políticas activas de empleo: un análisis de su eficacia	189
JOSÉ LUIS MORENO TORRES Reflexiones sobre las ineficiencias del modelo de empleo público	209
CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES	221

Presentación

En el momento de editar este estudio, la economía española ha retomado la senda de la recuperación económica con datos positivos de crecimiento económico intertrimestral e interanual por primera vez en muchos trimestres. A pesar de esta buena noticia y de que la mayoría de instituciones y organismos internacionales han calificado el cambio de tendencia económica como creíble y sostenible en el tiempo, los enormes desequilibrios acumulados por nuestra economía en la anterior fase de expansión y, como consecuencia de ellos, la gran profundidad de la crisis sufrida hacen pensar en un periodo prolongado de recuperación con tasas de crecimiento moderadas que dificultarían el que a día de hoy es el principal reto político y económico de España, la creación de empleo.

Actualmente España registra una tasa de paro que ronda el 25 por ciento de la población activa. No obstante, cometeríamos un grave

error si culpáramos exclusivamente a la crisis económica de este elevadísimo nivel de paro en España. El mercado laboral español, desde hace décadas, ha estado caracterizado por dos resultados que lo diferencian del resto de países de nuestro entorno. Por un lado, la tasa de desempleo en España ha estado siempre por encima del promedio de la Unión Europea, incluso en los momentos de mayor esplendor de nuestra economía en los primeros años del siglo XXI. Por otro lado, el mercado laboral español padece una gran volatilidad, lo que le hace responder con enorme violencia a las oscilaciones cíclicas de la economía.

Este hecho ha quedado dolorosamente refrendado de nuevo en esta crisis. España ha pasado de registrar tasas de desempleo próximas al 8% entre los años 2006 y 2007 a registrar tasas por encima del 27% a lo largo de 2013. Un hecho que no tiene parangón entre nuestros socios europeos.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

Estos resultados específicos del mercado de trabajo en España ponen de manifiesto que, más allá del ciclo crítico que hemos padecido, existen problemas estructurales que afectan a nuestras relaciones laborales y que sólo mediante su corrección podremos aspirar a dinámicas más eficaces y más estables, como las que registran nuestros socios y competidores.

No es este, sin embargo, un hallazgo novedoso. También desde hace décadas, los diferentes Gobiernos democráticos han introducido diferentes reformas laborales que han cosechado resultados dispares y que han permitido acumular suficiente evidencia empírica sobre lo que funciona y lo que no funciona en España cuando hablamos de reformar el mercado de trabajo.

Mención aparte merece la reforma laboral puesta en marcha por el actual Gobierno en febrero de 2012. Esta reforma, tanto por su globalidad como por el hecho de abordar cuestiones que hasta la fecha se consideraban intocables, supone un hito muy importante en la consecución de los objetivos mínimos necesarios para aumentar la competitividad de nuestra economía.

Las previsiones de creación de empleo neto a lo largo de 2014, aun con niveles discretos de crecimiento económico, hacen pensar que la reforma de 2012 ha logrado alcanzar un primer gran objetivo: crear empleo en nuestro país incluso con una tasa de crecimiento económico reducida. Los mayores niveles de flexibilidad y de adaptabilidad de las empresas ante entornos cambiantes, la menores rigideces en la formación y crecimiento de los salarios o la racionalización de la negociación colectiva, son todos ellos pasos en la buena dirección que, no obstante, no deben considerarse ni culminados ni suficientes.

En pocos ámbitos como en el laboral es tan evidente la necesidad de mantener un espíritu de reforma permanente. La globalización de las relaciones económicas tiene como una de sus principales consecuencias la aparición de nuevos bloques económicos y nuevas formas de crecer y de competir que obligan a las economías avanzadas a adaptarse ante el reto fundamental de crear empleo estable y de calidad. Dicho de otro modo, los españoles no podemos seguir viviendo como si el mundo en el que pretendemos competir no hubiese cambiado. Hoy, la presión externa hace que las reformas necesarias hayan dejado de ser sólo deseables para convertirse en imperativos de supervivencia.

Esto no sólo no debe entenderse en un sentido contrario al modelo de bienestar que los españoles hemos construido a lo largo de las últimas décadas, sino justo lo contrario. Se ha dicho en muchas ocasiones, y es verdad, que el empleo es la mejor política social posible. No sólo es la que mejores resultados produce desde el punto de vista económico sino que, además, es la que en mayor medida permite hacer realidad la igualdad de oportunidades, el desarrollo personal y el ejercicio de la libertad.

La creación de empleo va a regresar a España a medida que nuestro crecimiento se afiance y se fortalezca, pero esta vez es necesario que nuestro mercado laboral actúe mejor para facilitar que el crecimiento se convierta en empleo duradero. También es necesario que permita a las empresas y a los trabajadores enfrentarse a los próximos ciclos económicos con más flexibilidad y con más medios para evitar que sea a través de la destrucción de empleo como se produzca preferentemente su adaptación al ciclo, que es lo que ha sucedido en los últimos años.

Son muchas y muy distintas las variables que afectan al rendimiento del mercado laboral, desde el sistema educativo hasta las barreras al comercio; desde la movilidad territorial hasta las actitudes sociales ante lo público. Juntas crean un contexto objetivo en el que la oferta, la búsqueda y el desempeño de un puesto de trabajo tienen que producirse. Sería, pues, un error abordar una aproximación al mercado de trabajo español sobre la idea de que la responsabilidad por su bajo rendimiento recae directa o indirectamente sobre los propios desempleados.

Por supuesto, es necesario combatir el fraude y las actitudes minoritarias contrarias al buen funcionamiento de los instrumentos de cohesión y de solidaridad, que han de considerarse como un activo de gran valor social. Pero no es ahí donde residen los problemas de fondo de nuestro mercado de trabajo, sino más bien en un marco jurídico y económico que impide a la sociedad española dar rienda suelta a todas sus capacidades.

Sobre la base común del respeto y del aprecio a los principios de nuestro modelo de bienestar, en septiembre de 2013 FAES solicitó a algunos de los más reconocidos especialistas en materia de empleo su particular diagnóstico sobre nuestro mercado laboral. Cada uno en su campo de trabajo y de forma que fuera posible disponer de un punto de partida objetivo, completo y en perspectiva comparada desde el cual iniciar una reflexión conjunta sobre lo que aún nos queda por hacer para acercar nuestro nivel de empleo al de los países que deben servirnos de referencia. El resultado es este estudio, que recoge reflexiones efectuadas desde distintos enfoques: académico, empresarial y de la Administración; y con fundamentaciones científicas diversas: jurídicas, econométricas y empíricas.

En la primera parte del documento se presenta una visión exhaustiva del mercado de trabajo europeo, aportando evidencias sobre la experiencia de éxito que ha representado el mercado de trabajo alemán durante la reciente crisis económica. Y en la segunda se abordan problemas concretos del funcionamiento del mercado laboral español: la dualidad, el proceso de búsqueda de empleo; la negociación colectiva; la relación entre la retribución salarial y la formación en capital humano; las políticas activas de empleo y el modelo de empleo público.

Este estudio acoge y pone a disposición de la sociedad española textos de la máxima solvencia profesional que establecen un terreno objetivo dentro del cual parece deseable que se produzca el indispensable debate público sobre el futuro del empleo en España. Si este propósito se cumple, no habrá sido una aportación menor.

Los españoles acumulamos cultura democrática suficiente como para cuestionarnos el precio de nuestras preferencias y abordar las reformas que hagan sostenible nuestro modelo de sociedad. Y ya hemos podido comprobar el precio de mantener un mercado de trabajo con más rigideces que el de nuestros competidores y unas relaciones laborales que no se ajustan a la estructura productiva de nuestra economía ni a las necesidades actuales de competitividad. Hemos sufrido en el pasado, y estamos sufriendo ahora, la explosividad del desempleo ante los cambios de ciclo y el drama social que representa que más de un millón de familias tengan a todos sus miembros en paro. Un fracaso colectivo que no se produce en ninguno de nuestros socios.

Es posible que el primer cambio que debemos operar los españoles respecto al mer-

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

cado de trabajo sea de mentalidad: vencer la resignación y volvernos incorformistas con lo que actualmente tenemos.

En el capítulo de agradecimientos, es necesario destacar la valiosa colaboración y las inestimables aportaciones de Valentín Bote, como coordinador del trabajo, de Jaime Moro, por su eficaz labor y de Ana Cristina Mingorance, Rafael Pampillón, Matthias Schäfer, Felipe Sáez, Mar Alarcón, Luis Pérez, Luis Navarro,

Annemarie Muntz, José Luis Moreno Torres, Jordi García Viña y Ferran Brunet, como autores de los diferentes capítulos.

Gracias a su trabajo y dedicación jalonados por las diversas reuniones de trabajo mantenidas, hemos logrado realizar esta contribución en uno de los aspectos fundamentales para el éxito futuro de la sociedad española, que no es otro que la consecución del pleno empleo.

La realidad del mercado laboral español: ¿es la crisis causante de todos los problemas?

Ana Cristina Mingorance Arnáiz y Rafael Pampillón Olmedo

Universidad CEU San Pablo

Introducción

La economía de los países está sometida a continuas fluctuaciones provocadas por *shocks*, ya sean de oferta o de demanda, que sin duda afectan al comportamiento de las variables económicas. Algunos de estos *shocks* son internos y sus efectos se dejan notar fundamentalmente en los países en los que se producen. Otros, sin embargo, proceden del exterior. El hecho de que vivamos en una economía cada vez más globalizada ha aumentado la intensidad de estos últimos. De hecho, la crisis económica actual, que desde el verano del 2007 está causando estragos, tuvo su origen en las hipotecas *sub-prime* de la economía norteamericana.

Se trata de una crisis principalmente financiera, provocada por la desconfianza de los agentes en una parte importante de las instituciones, mercados y activos financieros. Por eso, son los países más dependientes de la financiación exterior los que se encuentran con ma-

yores problemas para recuperar la senda del crecimiento económico y de la creación de empleo, mientras que los países menos dependientes están sorteando la crisis con mayor éxito.

España, por su elevada dependencia financiera (no debemos pasar por alto que el endeudamiento total de la economía española superó en 2013 el 300% del PIB, alcanzando el endeudamiento neto con el exterior el 100% del PIB), ha sido una de las economías más afectadas. Sin embargo, el aspecto más grave y doloroso de la crisis que está padeciendo nuestro país es el alto nivel de desempleo alcanzado.

A lo largo de las siguientes líneas, ofreceremos una visión general de nuestro mercado laboral con el objetivo de conocer cuál es la realidad de la economía española. Realizaremos algunas comparaciones internacionales con los países de nuestro entorno, pero también nos detendremos en los principales detalles del mercado laboral español. Conocer si la formación, la

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

edad o el sexo, pueden ayudar a que los españoles encuentren empleo; si nuestro mercado de trabajo es un mercado dual; si existen diferencias salariales en función del sexo o la formación; o si existen factores que pueden desmotivar a nuestros jóvenes para mantenerse dentro del sistema educativo; son algunas de las cuestiones que nos planteamos.

Los efectos de la crisis en el mercado de trabajo: comparativa internacional

En primer lugar, conviene conocer si el problema que presenta nuestro mercado laboral, y que ha dado lugar a tasas de paro que superan el 25% a nivel nacional y el 35% en algunas comunidades autónomas, es un problema coyuntural o estructural.

En este sentido, como señalan Rodríguez Sainz y Mingorance Arnáiz (2013), los problemas del mercado laboral español no empiezan a hacerse patentes hasta los años 70 con el comienzo de la crisis energética. A partir de ese momento la tasa de paro alcanza niveles hasta entonces insospechados. Que los altos niveles de desempleo que alcanza España no son exclusivos de la actual crisis económica lo deja claro el hecho de que, tanto durante la crisis actual como durante el periodo anterior de expansión, España sea el país con mayor desempleo de todos los considerados (véase Tabla 1).

El mercado de trabajo español presenta problemas estructurales. Romero-Ávila y Usabiaga Ibáñez (2009) lo tildan de esclerótico, adjetivo que sólo recientemente ha empezado

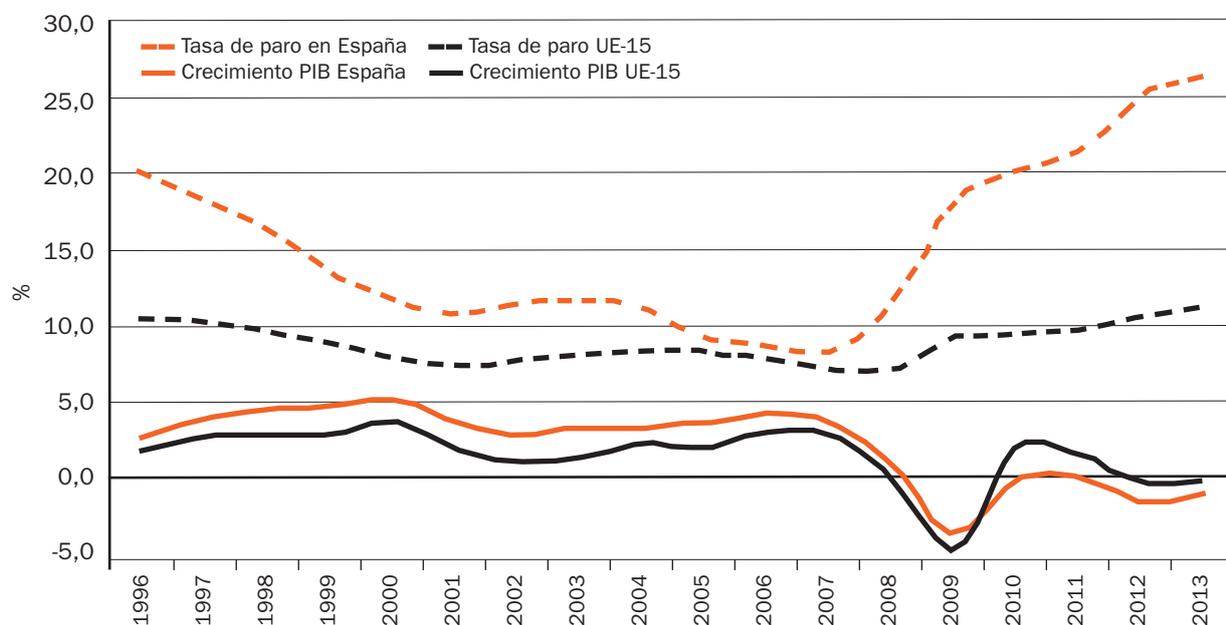
TABLA 1.
Tasa media de paro en diferentes países

	1996-2007	2008-2012	1996-2012
Alemania	9,24%	6,77%	8,51%
Austria	4,28%	4,30%	4,29%
Bélgica	8,96%	7,57%	8,55%
Dinamarca	4,87%	6,40%	5,32%
España	13,48%	19,29%	15,19%
Finlandia	9,83%	7,72%	9,21%
Francia	8,54%	8,48%	8,52%
Grecia	10,08%	13,57%	11,10%
Irlanda	6,05%	12,32%	7,89%
Italia	9,51%	8,50%	9,21%
Luxemburgo	3,18%	5,42%	3,84%
Países Bajos	3,95%	4,06%	3,98%
Portugal	6,06%	11,31%	7,61%
Reino Unido	5,64%	7,33%	6,13%
Suecia	7,12%	7,77%	7,31%
Estados Unidos	4,95%	8,34%	5,95%
Japón	4,42%	4,60%	4,47%

Fuente: OCDE (2014)

GRÁFICO 1.

Evolución de la tasa de paro con respecto al crecimiento del PIB real en España y la UE-15 (1996-2013)



Fuente: Eurostat (2014)

a utilizarse para calificar a los mercados laborales de otros países europeos como el de Irlanda, Grecia o Portugal.

Pese al componente estructural, cabe señalar que el componente cíclico es también destacable. Ningún otro país de los considerados, salvo Irlanda, presenta tantos altibajos en su tasa de paro como España. Durante el periodo de expansión (1996-2007), la tasa de paro de España presentó una diferencia de algo más de 10 puntos porcentuales frente a la de Luxemburgo, el país con menor desempleo medio en dicho periodo¹. Esta diferencia se acrecienta hasta algo más de los 15 puntos porcentuales en el periodo de crisis (2008-2012), cuando Austria se posicionó como el país con menor tasa media de paro.

Esta mezcla de componentes estructurales y cíclicos señalada por Toharia, (1998 y 2003) y Pérez Infante (2008), queda reflejada en el Gráfico 1, donde se observa cómo, en comparación con la media de la UE-15 y pese a la evolución similar del PIB real, España presenta un aumento desproporcionado del desempleo en ciclos económicos recesivos a la vez que una notable rigidez a la baja en épocas de expansión, especialmente a partir del año 2000. Así, aunque España tiene una mayor tasa de crecimiento económico desde el año 2000 y hasta el año 2009, (año en que la crisis nos afecta con enorme virulencia), no logra en ningún momento alcanzar tasas de paro inferiores a las de la UE-15.

Una consecuencia de este comportamiento cíclico del desempleo español es el

¹ En momentos puntuales del periodo de expansión, la tasa de paro española logra situarse por debajo de la de Alemania y Grecia. No obstante, se trata sólo de una ligera diferencia a favor de España, que en el primer caso se sitúa en los dos puntos porcentuales y en el segundo no alcanza el medio punto porcentual.

de la senda que describe la productividad de nuestra mano de obra. La Tabla 2 nos permite afirmar que, en España, durante los periodos de expansión, caracterizados por un fuerte crecimiento del empleo, la productividad tiende a tener una menor tasa de crecimiento, llegando incluso a ser negativa. Por su parte, en los periodos de recesión, el aumento del desempleo, especialmente de la mano de obra con menor nivel de formación y experiencia, da lugar a crecimientos de la productividad. Como menciona Pérez Infante (2008), la productividad de la mano de obra de España tiene un fuerte comportamiento anticíclico, pues en los periodos expansivos se crea empleo de baja productividad que se destruye en los periodos recesivos. Sólo en Portugal e Irlanda se ven señales en esa misma dirección.

Principales características del mercado laboral español

Tras la valoración inicial de los efectos de la crisis en el mercado de trabajo español, realizamos a continuación un análisis más detallado de nuestro mercado de trabajo. Mostraremos en primer lugar el comportamiento de la tasa de paro en distintos grupos de la población con el objetivo de conocer si las afirmaciones que actualmente se están realizando sobre el mercado de trabajo son o no ciertas.

La tasa de paro por sexos: valoración inicial

Se suele decir que el sexo femenino se ve especialmente afectado por el desempleo, siendo las mujeres las que sufren en mayor medida las consecuencias discriminatorias del mercado de trabajo.

TABLA 2.

Descomposición del crecimiento medio de la productividad

	Productividad		PIB		Empleo	
	2001-2007	2008-2012	2001-2007	2008-2012	2001-2007	2008-2012
Alemania	0,83%	-0,29%	1,42%	0,79%	0,59%	1,08%
Austria	1,06%	-0,15%	2,25%	0,62%	1,19%	0,76%
Bélgica	0,95%	-0,22%	1,94%	0,43%	0,98%	0,65%
Dinamarca	1,14%	-0,05%	1,61%	-0,87%	0,47%	-0,82%
España	-0,56%	2,25%	3,41%	-0,95%	3,97%	-3,20%
Finlandia	2,35%	-0,56%	3,27%	-0,61%	0,93%	-0,06%
Francia	0,51%	-0,08%	1,83%	0,11%	1,31%	0,19%
Grecia	2,77%	-0,98%	4,18%	-4,48%	1,41%	-3,49%
Irlanda	1,72%	1,30%	4,97%	-1,46%	3,25%	-2,76%
Italia	-0,13%	-1,09%	1,26%	-1,37%	1,39%	-0,28%
Luxemburgo	2,59%	-3,40%	4,21%	-0,29%	1,62%	3,11%
Países Bajos	0,94%	-0,04%	1,99%	-0,13%	1,05%	-0,08%
Portugal	0,72%	1,06%	1,14%	-1,09%	0,42%	-2,15%
Reino Unido	2,27%	-0,80%	3,16%	-0,58%	0,89%	0,22%
Suecia	2,02%	0,44%	3,01%	0,96%	0,99%	0,52%

Fuente: Elaboración propia con datos Eurostat (2014)

La realidad del mercado laboral español: ¿es la crisis causante de todos los problemas?

En este sentido, debe mencionarse que es cierto que existen diferencias por sexos, aunque éstas se han reducido con el tiempo. Así, y como se observa en el Gráfico 3, la participación de los hombres en el empleo es mucho mayor que la de las mujeres. En España, la distribución media del empleo en el periodo 1996-2012 está desequilibrada, siendo de algo más del 60% para los hombres frente a algo menos del 40% para las mujeres. Esto es llamativo, especialmente cuando se compara con el reparto que en este mismo sentido se observa en los países nórdicos como Finlandia y Suecia. Sin embargo, esta tendencia está cambiando, y el mercado laboral está aceptando a las mujeres con mayor facilidad. El crecimiento en la participación de la mano de obra femenina en el empleo total ha sido de más de 11 puntos porcentuales, pasando de poco más del 34% a casi el 45,5% entre 1996 y 2012. Este hecho ha permitido que

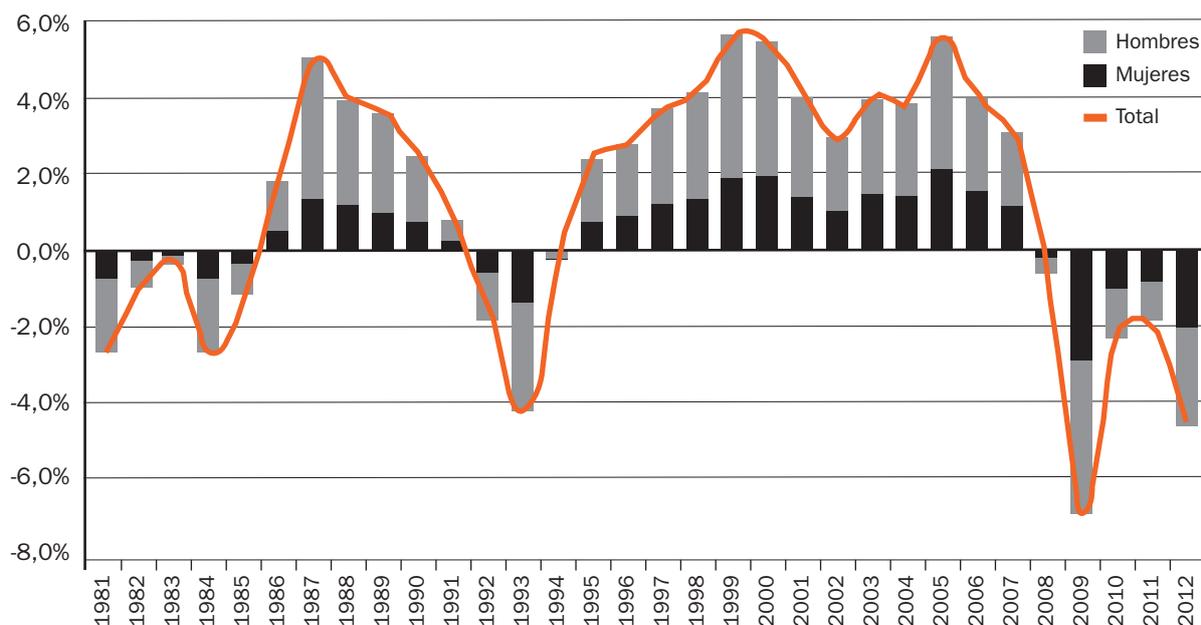
nuestra distribución del empleo entre sexos sea hoy similar a la de los países de nuestro entorno.

Una simple mirada al Gráfico 2 nos lleva a afirmar que el empleo femenino es bastante más estable que el masculino, pues sus fluctuaciones con los ciclos económicos son menores. Así, si bien en los ciclos alcistas las mujeres consiguen un menor volumen de empleo, en las crisis la destrucción de puestos de trabajo femenino es también menor.

Por este motivo, y aunque durante la actual crisis haya disminuido el empleo para ambos sexos, el hecho de que hayan sido los hombres los más afectados, ha permitido que la tendencia que tradicionalmente se observaba en el mercado de trabajo español, con una tasa de paro femenina que superaba en mucho a la masculina, haya cambiado. Así, el

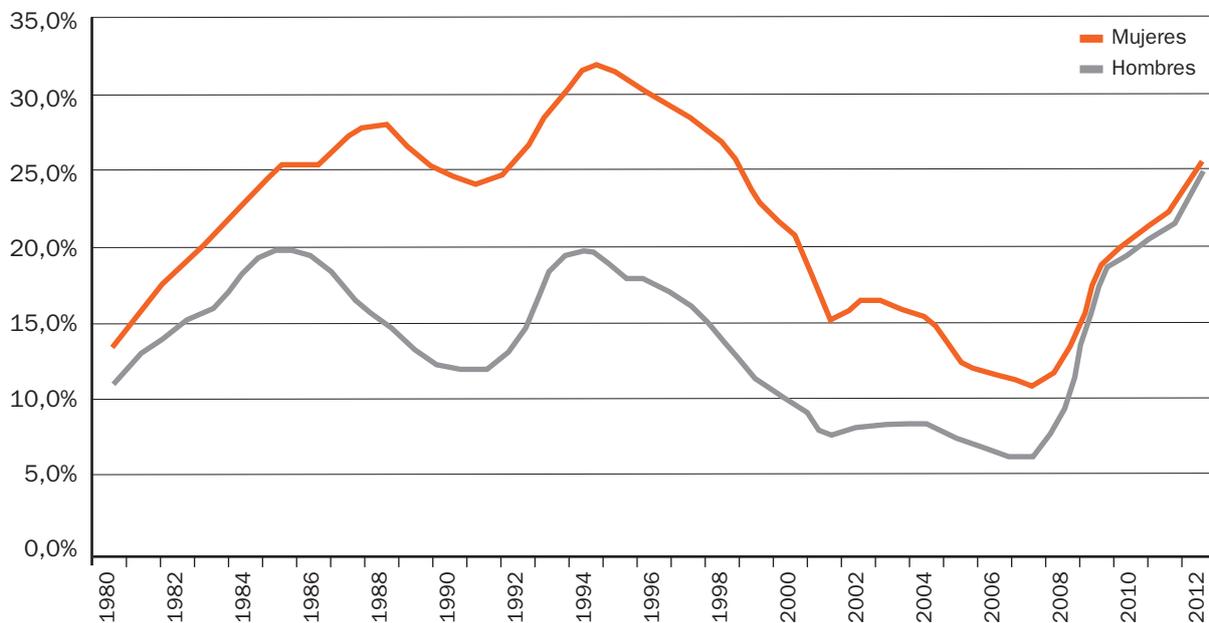
GRÁFICO 2.

Contribución de hombres y mujeres a la variación del empleo en España (1981-2012)



Fuente: OCDE (2014)

GRÁFICO 3.

Evolución de la tasa de paro de hombres y mujeres en España (1980-2012)

Fuente: OCDE (2014)

Gráfico 3 muestra una clara convergencia en las tasas de paro de ambos sexos y hoy, la tasa de paro masculina y femenina son prácticamente iguales. El motivo descansa principalmente en las causas de la crisis y consecuentemente en el tipo de empleo que se ha destruido con mayor intensidad. Una crisis financiera, con efectos devastadores sobre la construcción, donde el empleo masculino es mayoritario, ha impulsado el aumento del paro en los hombres más que en las mujeres².

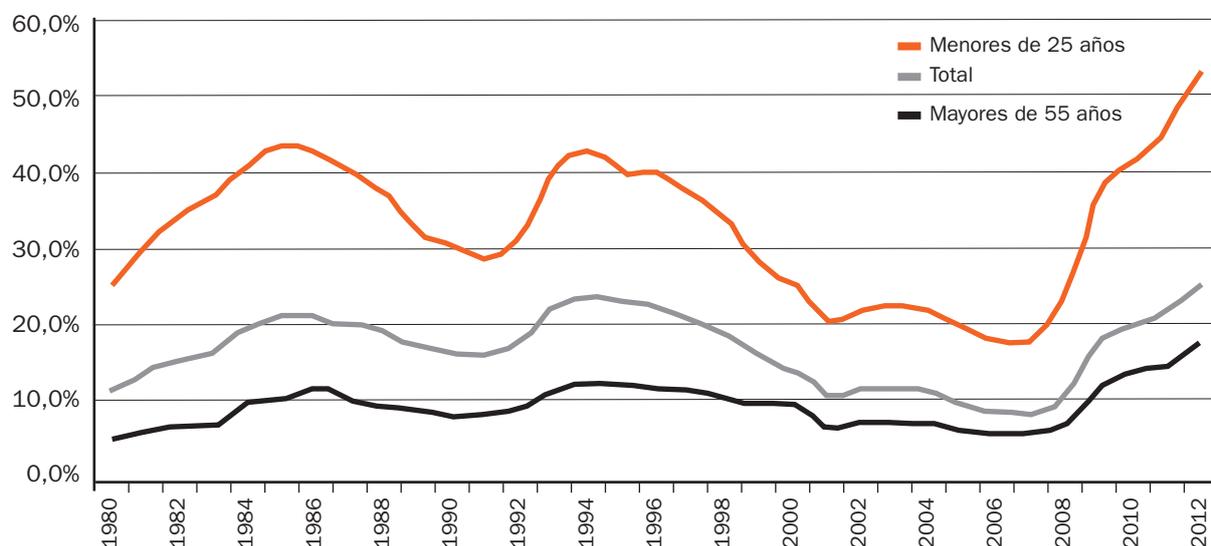
La tasa de paro por grupos de edad

Otra de las críticas que suele recaer sobre nuestro mercado de trabajo es que la pobla-

ción joven encuentra muchas dificultades a la hora de colocarse, y el desempleo se ceba especialmente sobre ellos. En este sentido cabe mencionar, como se deduce del Gráfico 4, que la tasa de paro juvenil en nuestro país (30,11%) en el rango de edad entre 15-24 años es más elevada que la de la población de edad más avanzada (9,64%), entre 55-65 años. Además, y aunque España mantiene tasas de paro más altas que el resto de países considerados en ambos grupos de edad, las diferencias se acrecientan en el caso de los jóvenes. Así, los menores de 25 años, tienen una tasa de paro 20 puntos porcentuales por encima de la de los países con menor desempleo juvenil (30,11% frente a 7,59% de

² Este mismo comportamiento se ha producido en la mayoría de los países europeos en los que todavía existían diferencias importantes entre el empleo masculino y femenino a favor de los primeros. Excepciones reseñables son las de Grecia, donde todavía no se ha alcanzado la igualdad, e Irlanda, donde la diferencia entre la tasa de paro de hombres y mujeres es en torno a 8 puntos porcentuales a favor de estas últimas.

GRÁFICO 4.
Evolución de la tasa de paro por edades en España (1980-2012)



Fuente: OCDE (2014)

Austria). No obstante, la ratio entre el volumen de parados menores de 25 años y el volumen total de parados se sitúa en valores mucho más bajos, en torno al 16% en 2012, observándose además una tendencia a la baja, de algo más de 9 puntos porcentuales desde el año 2005.

Como se deduce del Gráfico 4, a medida que aumenta la edad de las personas, la estabilidad del empleo es, al menos a priori, mayor. Si bien es posible afirmar que la crisis ha afectado especialmente a los jóvenes españoles, también lo es que el desempleo juvenil es un problema endémico de la economía española y que las personas con edades comprendidas entre 16 y 24 años han mantenido a lo largo del tiempo tasas de paro superiores a la media nacional³. Además, este problema no es exclusivo de nuestro país. La

Tabla 3 también nos permite afirmar que una situación similar, con mayor o menor intensidad, se presenta en todos los países considerados, y sólo Alemania, Austria, Países Bajos y Estados Unidos parecen escapar de este patrón. Así pues, las dificultades de inserción laboral de los jóvenes españoles son similares a las de los jóvenes europeos.

Por otro lado, y como ya ocurría para el conjunto de la población, las mujeres españolas de menos de 25 años están teniendo actualmente una mayor estabilidad en el mercado de trabajo que los hombres de la misma edad. Así, el incremento del desempleo joven masculino durante el periodo de crisis ha sido 10 puntos porcentuales superiores al femenino, lo que ha hecho que desde el año 2009 los hombres tengan tasas de paro superiores.

³ A lo largo de las cuatro últimas décadas la tasa de desempleo de los menores de 25 años ha duplicado la de aquellos con más de 25 años.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

TABLA 3.

Comportamiento de diferentes variables vinculadas al mercado de trabajo en diferentes países (1996-2012)

	Tasa paro LP (+1 año) ¹	Tasa de temporalidad ²	Tasa de empleo parcial ³	Autoempleo	Participación en el empleo		Tasa de paro	
					Hombres	Mujeres	15-24 años	55-65 años
Alemania	50,50%	13,08%	19,63%	11,49%	55,05%	44,95%	10,29%	10,97%
Austria	25,47%	8,13%	15,07%	13,47%	55,10%	44,90%	7,59%	3,88%
Bélgica	51,87%	8,14%	17,84%	15,61%	56,45%	43,55%	19,86%	4,29%
Dinamarca	21,19%	9,67%	17,21%	9,12%	53,42%	46,58%	9,50%	4,65%
España	35,90%	31,27%	9,69%	19,25%	60,34%	39,66%	30,11%	9,64%
Finlandia	24,97%	16,30%	11,06%	13,47%	51,83%	48,17%	19,74%	8,99%
Francia	39,11%	14,17%	13,70%	9,31%	53,08%	46,92%	22,15%	6,39%
Grecia	52,33%	11,75%	7,40%	38,90%	61,80%	38,20%	30,37%	4,73%
Irlanda	41,57%	7,17%	19,74%	18,08%	57,40%	42,60%	15,30%	4,59%
Italia	54,99%	10,76%	13,80%	27,25%	61,21%	38,79%	27,36%	3,91%
Luxemburgo	28,13%	4,80%	13,39%	6,80%	59,37%	40,63%	12,18%	1,52%
Países Bajos	37,03%	14,96%	34,07%	12,71%	55,92%	44,08%	7,82%	3,34%
Portugal	45,63%	19,07%	9,85%	25,41%	54,04%	45,96%	16,78%	5,99%
Reino Unido	28,04%	6,34%	23,39%	13,52%	53,78%	46,22%	14,22%	4,24%
Suecia	21,61%	15,60%	14,15%	10,35%	52,25%	47,75%	18,70%	5,49%
Estados Unidos	13,31%	4,48%	13,13%	7,43%	53,40%	46,60%	12,62%	4,02%
Japón	29,97%	12,84%	19,11%	14,72%	58,68%	41,32%	8,52%	4,63%

¹ Tasa de paro a largo plazo frente a total de parados.
² Los datos de Finlandia y Suecia comienzan en 1998, los de Luxemburgo en 1997 y de Estados Unidos sólo se dispone de datos para los años (1996, 1998, 2000, 2002 y 2006).
³ Los datos de Japón comienzan en 2002.

Fuente: OCDE (2014) y AMECO (2014)

La importancia de la formación en el nivel de empleo

Tan importante como analizar el desempleo de los jóvenes es estudiar la evolución del paro en función del nivel de formación.

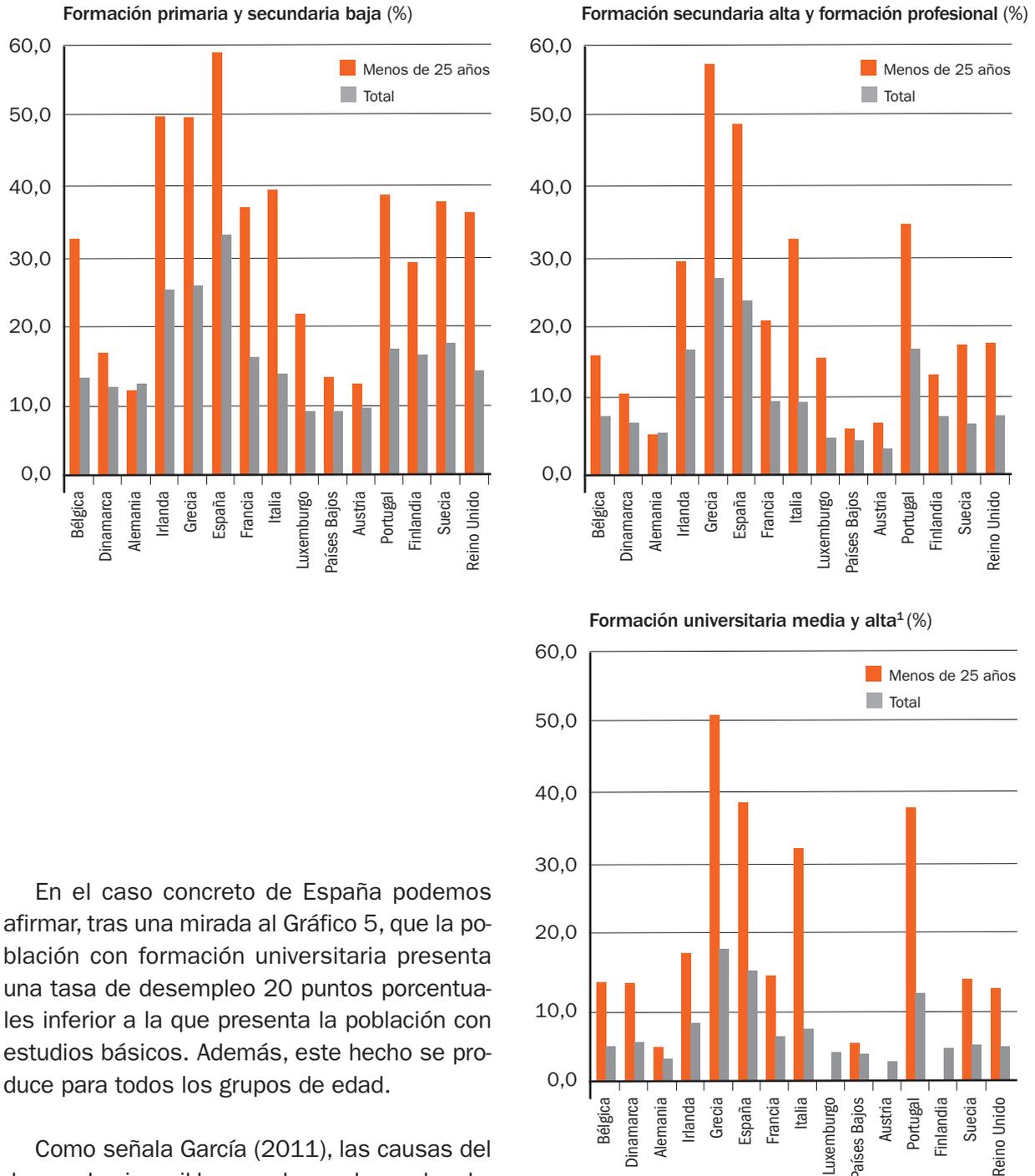
Los gráficos de la Tabla 4 nos permiten afirmar que en todos los países, y con indepen-

dencia del nivel de formación, el desempleo es más alto en los jóvenes.

Además, conforme aumenta la cualificación de la mano de obra la tasa de paro se reduce, y esto ocurre para todos los grupos de edad, y para todos los países considerados excepto para Grecia, Portugal y Dinamarca, donde se incumple en el caso de la mano de obra juvenil⁴.

⁴ En esta línea se define Ahn y Ugidos-Olazabal (1995) cuando al analizar la crisis de los 80 y 90 afirman que, en la mayoría de los países desarrollados, los trabajadores menos cualificados son los que se enfrentan a las mayores adversidades económicas.

TABLA 4.
Tasa de paro por edad y nivel educativo en la UE-15 (2012)



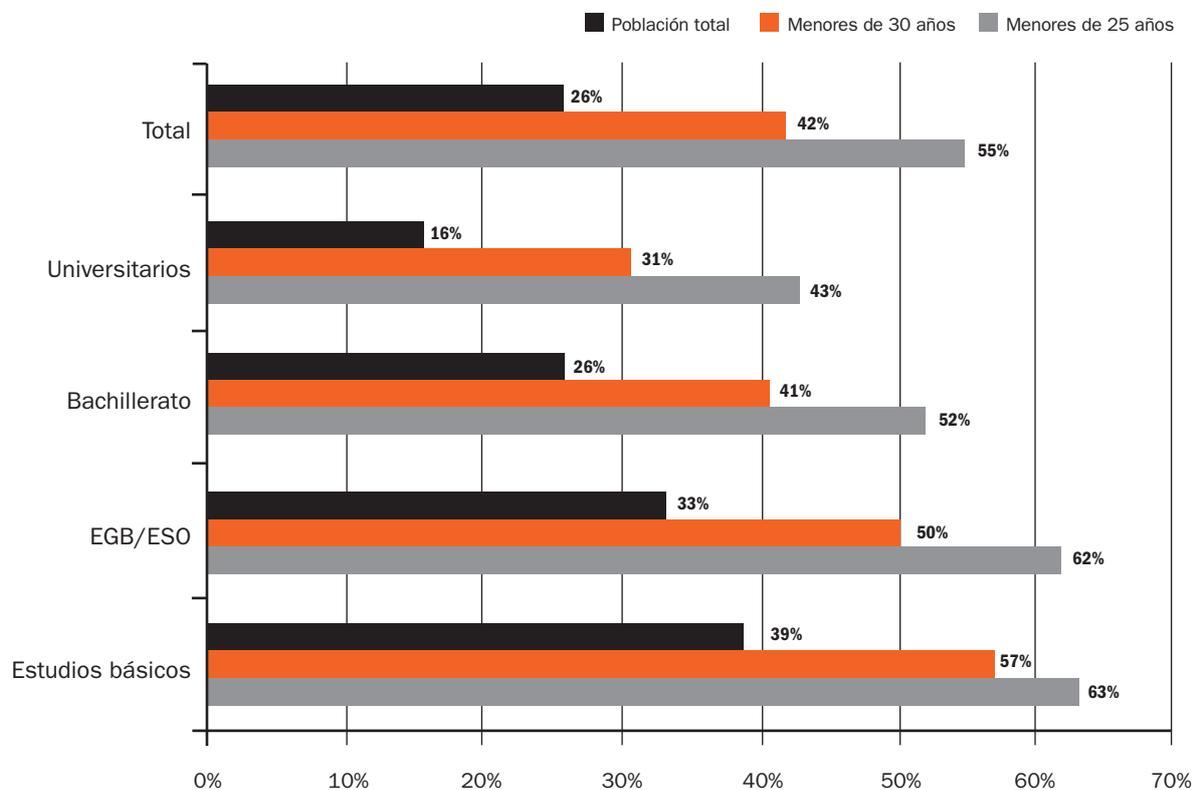
En el caso concreto de España podemos afirmar, tras una mirada al Gráfico 5, que la población con formación universitaria presenta una tasa de desempleo 20 puntos porcentuales inferior a la que presenta la población con estudios básicos. Además, este hecho se produce para todos los grupos de edad.

Como señala García (2011), las causas del desempleo juvenil hay que buscarlas en las deficiencias existentes en el sistema educativo y en la rigidez del mercado de trabajo. Dentro de las primeras destacan el abandono escolar

¹ No se dispone de los datos de la tasa de paro de Luxemburgo, Austria y Finlandia para los menores de 25 años con formación universitaria

Fuente: Eurostat (2014)

GRÁFICO 5.

Tasa de paro por edad y nivel educativo en España (2012)

Fuente: INE (2014)

temprano y el desajuste entre las cualificaciones exigidas por las empresas y la formación que posee la mano de obra, lo que dificulta la generación de empleo⁵. Entre las segundas sobresalen la elevada segmentación y la reducida eficacia de las políticas activas de empleo.

Es preocupante que la tasa de paro de la población activa con estudios universitarios haya aumentado con la crisis en 11 puntos porcentuales, pasando del 5,3% al 16,3%. No obs-

tante, más preocupante es aún que la tasa de paro de la población con una formación básica haya crecido en más de 25 puntos porcentuales al pasar del 10,5% al 35,6%⁶. Así, el estudio de García (2011), concluye que entre 2008 y 2012, superar la segunda etapa de la educación secundaria ha reducido en un 17,2% la probabilidad de encontrarse desempleado.

De aquí se deduce que la titulación universitaria supone una recompensa en términos

⁵ La tasa de abandono escolar española se sitúa en torno al 30%, una de las más altas de la UE-15, sólo superada por Portugal.

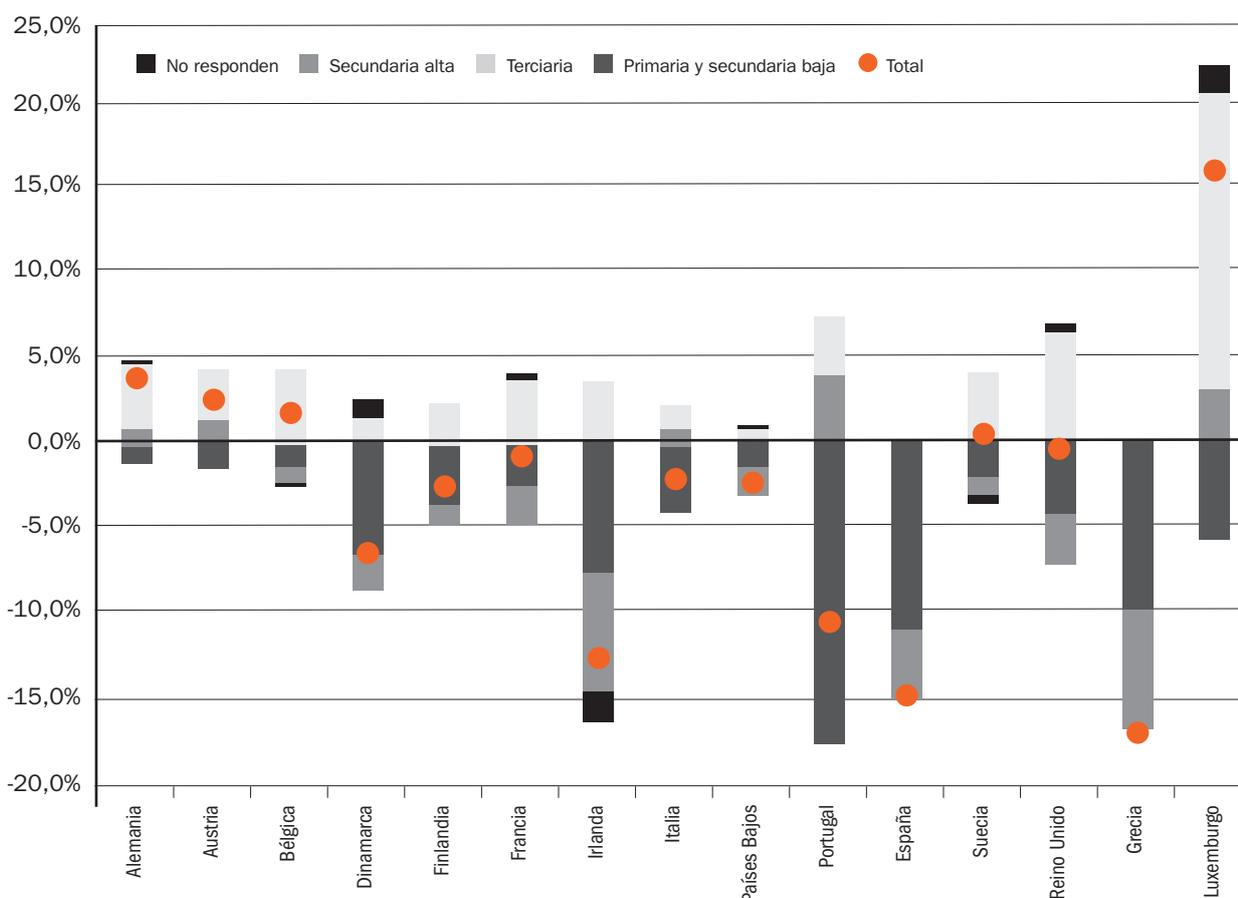
⁶ La situación se agrava si consideramos sólo la población de menos de 25 años, en cuyo caso la tasa de paro de la población con formación básica aumenta en 42,4 puntos porcentuales al pasar del 20,4% al 62,8%. Este aumento, aunque elevado, es más moderado en la población con estudios universitarios, que actualmente presenta una tasa de paro del 43,9% frente al 13,6% del 2007.

de empleo, especialmente en periodos de crisis. Además, como muestran Casquero *et al.* (2010) y Ahn y Ugidos-Olazábal (1995), el nivel educativo no sólo influye en la probabilidad de encontrar empleo, sino también en la rapidez con la que se accede al mercado laboral.

La importancia que la formación está teniendo en la obtención de empleo se pone de manifiesto en el Gráfico 6. En él se observa que, pese a la destrucción de empleo que durante el periodo de crisis presentan la mayoría

de los países, el empleo de aquellos que poseen formación universitaria ha aumentado. Este hecho se reproduce, con mayor o menor intensidad, en todos los países europeos con la única excepción de Grecia. En España, el único nivel educativo para el que no se ha destruido empleo durante el periodo 2008-2012 es para la población con formación universitaria, cuya contribución a la variación del empleo, aunque muy reducida en comparación con otros países de nuestro entorno, ha sido positiva (0,13%).

GRÁFICO 6.
Contribución del nivel de formación a la variación del empleo (2008-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2014)

El desempleo de larga duración

Asimismo, es habitual escuchar que en España el desempleo de largo plazo (larga duración) es elevado, pues una vez que se abandona el mercado laboral resulta difícil volver a incorporarse. Este hecho, sin embargo, no parece corroborarse cuando nos comparamos con otros países de la OCDE que presentan mayor desempleo a largo plazo.

Si consideramos el periodo medio 1996-2012, tal como se refleja en la Tabla 3, el desempleo de larga duración de España se encuentra en la media de los países considerados en la tabla. Por encima de nuestro país se encuentran Italia, Irlanda, Portugal y Grecia, pero también casos más llamativos como Alemania y Bélgica. Aunque a primera vista el nivel de desempleo a largo plazo no parece excesivamente preocupante, debemos preguntarnos cómo se ha comportado este desempleo durante la crisis, y qué parte de la población se ha visto afectada en mayor medida. Si nos fijamos ahora en el Gráfico 7, podemos afirmar que la crisis ha aumentado de manera exponencial el desempleo a largo plazo. Mientras el paro total se ha incrementado en algo menos de 17 puntos porcentuales, el desempleo de duración mayor de un año lo ha hecho en 24 puntos porcentuales al pasar del 20,4% al 44,5%. Este hecho es de por sí preocupante, pues los largos periodos de desempleo reducen las expectativas de empleo incluso aunque la economía comience a recuperarse.

No obstante, tenemos que tener en cuenta dos hechos que se observan en el Gráfico 7. En primer lugar, son los parados de edades más avanzadas los que se ven afectados en

mayor medida por el paro de larga duración. En segundo lugar, la tasa de variación del desempleo a largo plazo en nuestro país se ha más que doblado. No obstante, ha sido la población joven la que más ha sufrido las consecuencias, al experimentar crecimientos que superan los 250 puntos porcentuales, pasando de una tasa del 10,16% en 2007 a otra del 35,64% en 2012.

Así, mientras el desempleo a largo plazo de la población de mayor edad presenta un comportamiento más estático, con tasas en torno al 55%, el de los jóvenes se ve fuertemente sometido al comportamiento cíclico de la economía. El hecho de que más del 50% de las personas mayores de 55 años que están desempleadas lo estén durante más de un año, supone un grave lastre para la economía española que es necesario solucionar. En este sentido, Ahn y Ugidos-Olazábal (1995) sostienen que los periodos de desempleo largos se dan principalmente entre aquellos que tienen derecho al subsidio de desempleo, hombres que no son cabeza de familia y mujeres casadas. Por este motivo creemos que ahondar en los requisitos que se exigen para poder acceder a las ayudas sociales y las prestaciones por desempleo puede ser un primer paso para reducir la duración del paro.

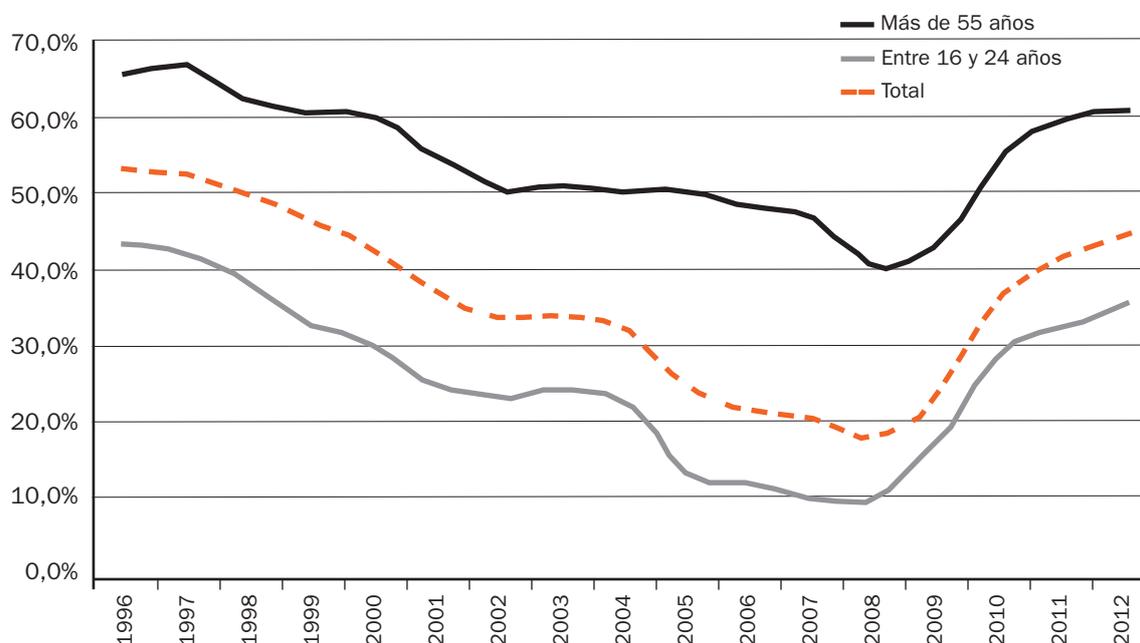
El empleo temporal frente al empleo estable

Si nos preguntamos por el tipo de empleo que se crea en España, cabe señalar que el empleo estable e indefinido sigue siendo mayoritario. No obstante, los elevados costes de despido que, pese a la reforma laboral del 2012, presenta nuestro país, hacen que la tasa de empleo temporal en España sea especialmente elevada⁷.

⁷ Un análisis de los principales factores que han motivado el empleo temporal en España puede consultarse en García de Polavieja (2006).

GRÁFICO 7.

Evolución de la tasa de paro a largo plazo en porcentaje del total de parados en España (1996-2012)



Fuente: OCDE (2014)

La tasa media de empleo temporal, de algo más del 31% (Tabla 3), se sitúa muy por encima de la de países como Estados Unidos y Reino Unido, con mercados de trabajo mucho más flexibles que el español, pero también de la que presentan países europeos como Francia, Grecia y Portugal, con mercados rígidos⁸.

Las reformas laborales llevadas a cabo para frenar la contratación temporal no han surtido los efectos deseados, y sólo la actual crisis ha logrado reducir la tasa de temporalidad en algo más de 9 puntos porcentuales⁹.

Por otro lado, al analizar la evolución de la temporalidad por grupos de edad, Gráfico 8, podemos afirmar que, al contrario de lo que ocurría en el caso de los parados de larga duración, son los jóvenes, con tasas en torno al 60%, los más afectados por el empleo temporal. Esta tasa de paro cae con fuerza cuando la edad de la población crece. Así, frente al 60% de la población de menos de 25 años, la población con edades entre los 25 y 39 presenta una tasa de temporalidad de algo más del 25%. Además, la tasa de temporalidad de estos últimos se ha reducido progresivamente desde 2006, al contrario de lo que

⁸ Es la reforma laboral de 1984 la que otorga un papel predominante al empleo temporal al introducir, como reconocen Bentolilla y Dolado (1994), una flexibilidad laboral en el margen.

⁹ La caída de la contratación temporal se ha calculado entre 2006, cuando el empleo temporal se situó en 34%, y 2010, cuando descendió hasta el 24,9%, pues a partir de este último año, y pese a estar aún en periodo de crisis, se observa un pequeño repunte fruto de la ligera recuperación económica que empieza a producirse.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

ocurre con la de los más jóvenes, que desde el 2009 no ha dejado de crecer. Aunque la expansión económica permitió que las distancias entre la tasa de temporalidad de los jóvenes y de los trabajadores de mayor edad se acortase, la crisis ha hecho que esta diferencia vuelva a aumentar ligeramente. El motivo descansa en que al inicio de la crisis el paro incidió fundamentalmente en los trabajadores con contratos más inestables.

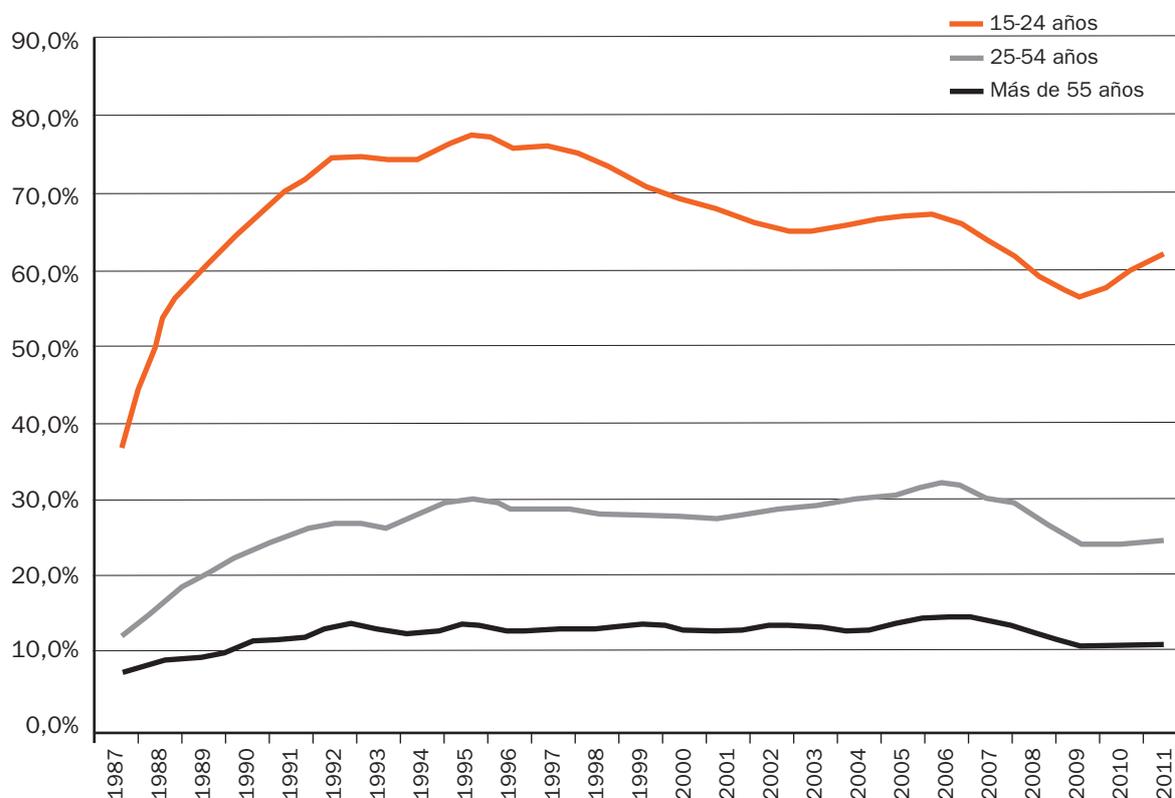
Por su parte, y en lo que a la segregación por sexos se refiere, el empleo temporal ha sido más elevado en las mujeres que en los hombres. No obstante, las distancias se han acortado con el tiempo y, como se observa en el Gráfico 9, la reducción de los contratos tem-

porales ha sido más pronunciada en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Pese a todo, las mujeres siguen manteniendo una tasa de temporalidad mayor, 26,6% frente a 24,2% en 2011.

Los empleos temporales disminuyen en la segunda mitad de los 90 y experimentan un ligero repunte a comienzos del siglo XXI. El efecto neto a lo largo de todo el periodo (1996-2008) es negativo, observándose una reducción de la tasa de temporalidad debido a que el aumento del empleo estable es mayor que el del empleo temporal. Por su parte, la crisis ha vuelto a cambiar la tendencia, y el número de empleos temporales ha caído, en este caso motivado por la destrucción de estos puestos de trabajo.

GRÁFICO 8.

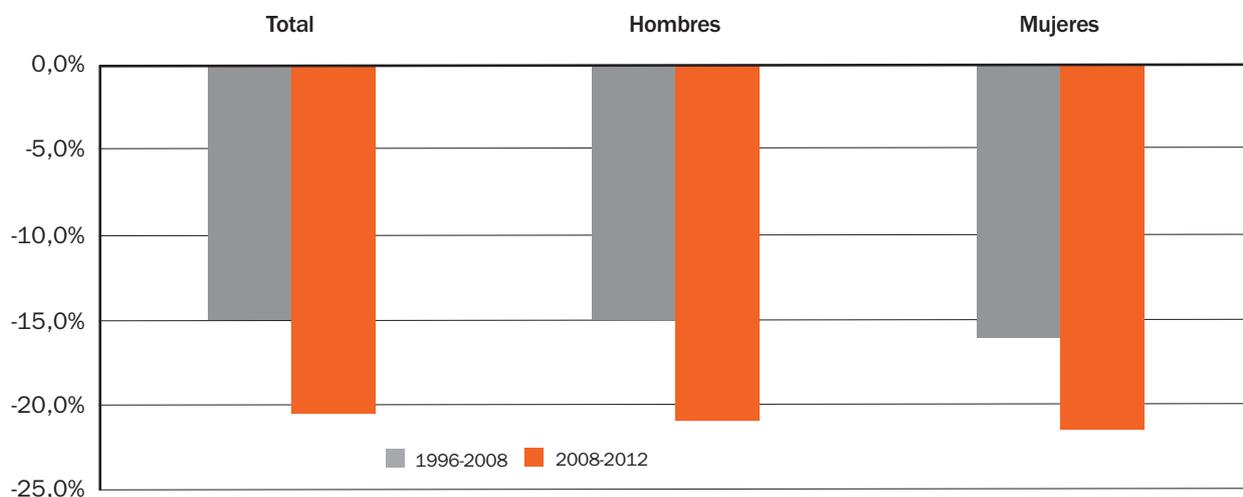
Evolución de la tasa de empleo temporal en España por grupos de edad (1987-2011)



Fuente: OCDE (2014)

GRÁFICO 9.

Variación de la tasa de empleo temporal en España por sexos (1996-2012)



Fuente: OCDE (2014)

El contrato temporal tiene consecuencias notables en el mercado de trabajo. Por un lado, como demostraron Bentolila y Saint Paul (1992), el empleo temporal favorece el comportamiento cíclico del mercado de trabajo. Ambos autores observan que el efecto a largo plazo del empleo temporal sobre el volumen de empleo total es de signo ambiguo. Sin embargo, la sensibilidad del empleo frente al ciclo económico aumenta, pues en periodos alcistas el volumen de contratación es superior al que existiría en un mercado laboral sin empleo temporal; siendo también mayor el número de despidos en las fases de recesión. Así, la mayor preocupación del contrato temporal reside en su efecto sobre la contratación indefinida, pues el número de trabajadores permanentes tiende a disminuir tanto en periodos expansivos como recesivos.

Por otro lado, Martín (2000) afirma que a medida que aumenta el empleo temporal se reduce la productividad de la mano de obra. La justificación reside en dos factores: en primer lugar, en la menor formación que reciben

los trabajadores temporales dentro de la empresa, y en segundo lugar, en la tendencia empresarial a sustituir capital productivo por mano de obra temporal en periodos de expansión.

Finalmente, los contratos temporales incrementan la dualidad del mercado laboral. Como señalan Bentolila y Dolado (1994) y Jimeno y Toharia (1996), existe una relación directa entre los empleos temporales y los salarios de los trabajadores permanentes.

En cuanto a las opciones con las que cuentan los trabajadores temporales para convertirse en trabajadores indefinidos, Caparrós Ruiz y Navarro Gómez (2007) reconocen que esta posibilidad, aunque limitada, es algo más elevada en el caso de los varones con alto nivel de formación, experiencia laboral y estabilidad personal. Además, estas opciones se incrementan en el caso de trabajadores que realicen actividades distintas a la construcción y que hayan estado pocos meses en paro.

El empleo a tiempo parcial

En España se ha abusado en exceso del contrato temporal pero no ha ocurrido lo mismo, pese a las ventajas que ofrece cuando se dan las condiciones de oferta y de demanda adecuadas, con el empleo parcial. España ha preferido acudir al contrato temporal para dotar de flexibilidad al mercado laboral¹⁰. Por su parte, el contrato a tiempo parcial ha sido un tipo de contrato denostado en nuestro país, y como observamos en la Tabla 3, España es, junto a Grecia y Portugal, el país que menos ha recurrido a este tipo de contratación.

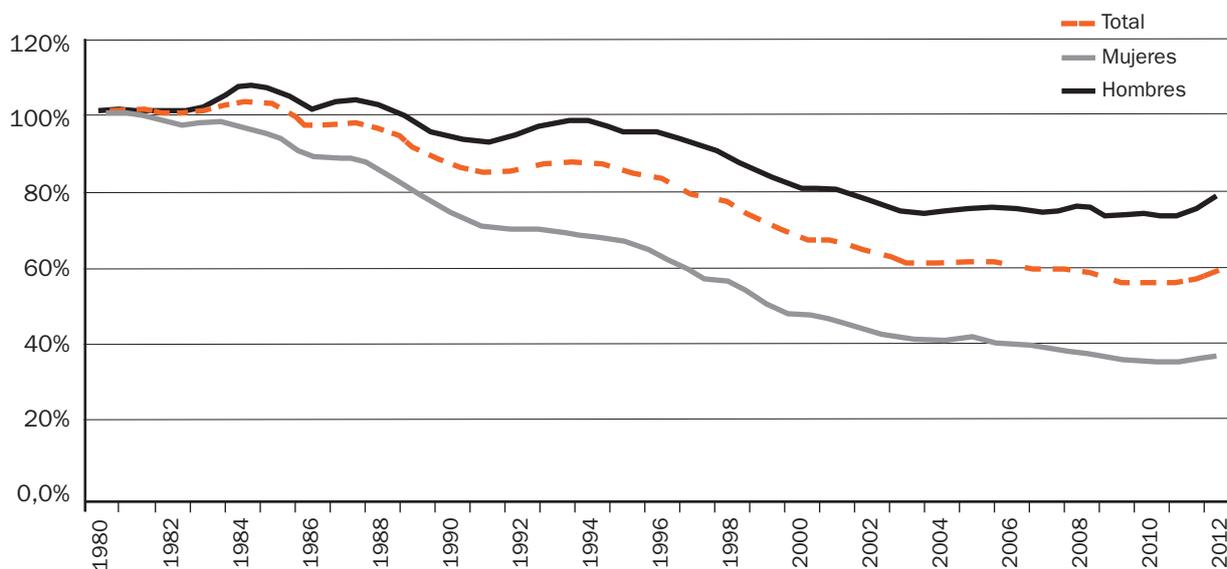
Aunque a simple vista pueda parecer que España ha sustituido el empleo parcial por el empleo temporal, Bustillos *et al.* (2008) concluyen que esto no es cierto, pues los sectores con mayor empleo temporal son también

los que presentan mayor tasa de empleo a tiempo parcial. Las empresas han recurrido a una combinación de parcialidad y temporalidad como forma de flexibilizar la contratación y reducir los costes laborales.

No obstante, la crisis ha modificado, al menos en parte, el panorama de la contratación. Del mismo modo que se ha reducido la contratación temporal, también se ha tratado de ajustar la plantilla a las necesidades de producción mediante contratos parciales. Actualmente la contratación a tiempo parcial en España se sitúa en casi un 15%, siendo bastante más elevada en el caso de las mujeres y los jóvenes. En este sentido, como sostienen Anghel y Arellano (2010), el perfil de las personas con empleo a tiempo parcial es el de mujeres jóvenes con bajo nivel formativo que ocupan empleos de baja cualificación.

GRÁFICO 10.

Evolución del autoempleo por sexos en España (1980-2012)



Fuente: OCDE (2014)

¹⁰ Siempre que el contrato temporal sea un contrato deseado por empresarios y trabajadores, su extensión dota al mercado de trabajo de mayor flexibilidad, pues hace posible colocar a la plantilla en los momentos de la jornada laboral en los que más se les necesita, al tiempo que facilitar compatibilizar el trabajo con la vida no laboral.

El empleo por cuenta propia

Las iniciativas de los ciudadanos por establecerse como trabajadores por cuenta propia aumentan en los países con mercados laborales más rígidos, tal vez motivado por las dificultades con las que se encuentra la población para encontrar empleo en el sector privado. El hecho de que en países como España, Grecia, Italia, Portugal e Irlanda la tasa de empleo autónomo sea, como se observa en la Tabla 3, más elevada que en el resto de países considerados, se convierte en una explicación del fuerte aumento del paro experimentado por estos países. Durante una crisis financiera, las pequeñas empresas sufren en mayor medida las dificultades de acceso a la financiación, lo que puede acelerar su cierre.

Como se observa en el Gráfico 10, la tendencia española al autoempleo ha sido cada vez menor. Sólo con los últimos coletazos de

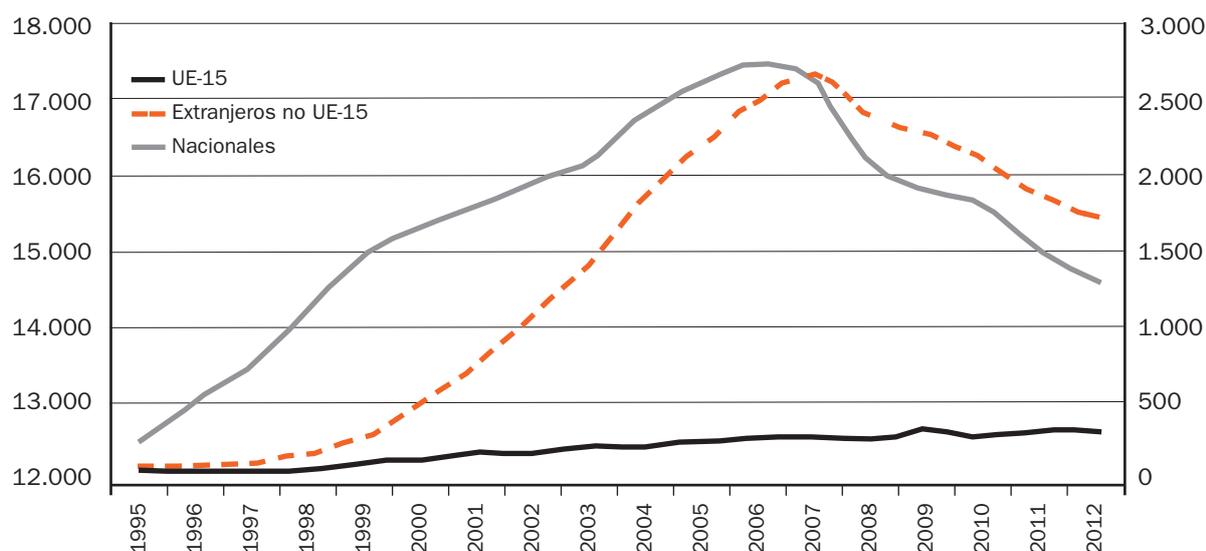
la crisis se ha producido un cambio de tendencia que se manifiesta tanto en el caso de las mujeres como de los hombres, pero especialmente en el de estos últimos.

El papel de la inmigración en el mercado laboral

Finalmente, debemos destacar el papel que los nacionales y los inmigrantes han jugado en el comportamiento del mercado de trabajo. En el Gráfico 11 se observa que, aunque en el crecimiento del desempleo la mano de obra nacional juega un papel importante, todavía lo es mayor el de la mano de obra extranjera; especialmente el de los que proceden de países no pertenecientes a la UE-15. La menor cualificación de la mano de obra inmigrante, así como los puestos de trabajo que ocupan, justifican que la caída del empleo haya sido mayor en este caso. Ahora bien, más llamativo es que, durante el periodo de expansión,

GRÁFICO 11.

Evolución del nivel de empleo por nacionalidad (1995-2012). En miles de trabajadores



Fuente: Eurostat (2014)

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

más de un tercio de los puestos de trabajo se destinasen a inmigrantes y, de ellos, más del 90% a los no procedentes de la UE-15. Destaca asimismo que los ciudadanos europeos hayan conseguido incrementar su empleo incluso durante la actual crisis.

La rigidez del mercado de trabajo español

Una vez analizadas las variables básicas que identifican el comportamiento del mercado la-

boral en España, ofrecemos una comparación internacional de algunas variables que explican nuestra elevada tasa de paro. Utilizamos para ello valores para el mismo periodo que antes (1996-2012) y los mismos países (UE-15, Estados Unidos y Japón).

La NAIRU

Una primera mirada a la Tabla 5 nos confirma que el paro compatible con una tasa de infla-

TABLA 5.

Comportamiento de las variables identificativas de la rigidez del mercado laboral en diferentes países (1996-2012)

	NAIRU ¹	Ley de Okun	Densidad sindical ²	Cobertura salarial de la negociación ³	Periodo notificación despido	Indemnización despido ⁴
Alemania	8,47%	0,12%	22,50%	67,68%	17,33	21,67
Austria	4,34%	0,33%	33,69%	98,88%	2,00	0,00
Bélgica	8,03%	0,29%	51,69%	96,00%	9,14	0,00
Dinamarca	5,45%	0,44%	72,27%	84,25%	0,00	0,00
España	14,62%	2,42%	15,56%	81,29%	2,14	28,57
Finlandia	9,42%	0,06%	73,34%	88,10%	17,33	0,00
Francia	9,49%	0,49%	7,90%	92,00%	8,67	8,67
Grecia	11,67%	1,43%	25,92%	65,00%	0,00	26,00
Irlanda	7,88%	1,73%	36,21%	42,83%	6,00	5,04
Italia	8,98%	0,15%	34,67%	85,00%	8,67	0,00
Luxemburgo	3,82%	0,47%	41,65%	58,50%	26,00	8,67
Países Bajos	4,38%	0,41%	21,27%	84,41%	13,00	0,00
Portugal	8,30%	1,07%	21,78%	90,67%	10,71	43,33
Reino Unido	6,21%	0,54%	28,88%	34,56%	10,00	5,32
Suecia	7,38%	0,49%	75,81%	92,22%	26,00	0,00
Estados Unidos	5,91%	1,30%	12,42%	14,26%	0,00	0,00
Japón	4,39%	0,17%	20,05%	18,04%	4,29	0,00

¹ Calculada con filtro Hodrick-Prscott, siendo el índice de suavizado (100).

² Calculada entre 1996 y 2011 excepto para Dinamarca, Francia, Portugal y España para los que los datos llegan hasta 2010, y en Luxemburgo hasta el año 2008.

³ Calculado como media para los años de los que existen datos disponibles.

⁴ Datos en semanas para 2012 y suponiendo 10 años de contrato laboral en la empresa.

Fuente: OCDE (2014), AMECO (2014), Banco Mundial (2014) y Visser (2013).

ción estable o con la denominada situación de pleno empleo (paro friccional más paro estructural) es más elevado en España que en el resto de países considerados. Este hecho apoya la hipótesis de Gómez García y Usabiaga Ibáñez (2001), Gómez García *et al.* (2002) y de Andrés *et al.* (1996), para quienes existe un claro fenómeno de histéresis en el desempleo español que queda justificado por la elevada temporalidad y la excesiva protección a los trabajadores con contratos indefinidos¹¹.

Por su parte, Gianella *et al.* (2009), concluyen que las políticas económicas que pueden ayudar a reducir la NAIRU varían, no sólo a lo largo del tiempo, sino también de unos países a otros. En cualquier caso, señalan la existencia de ciertos patrones comunes que son especialmente marcados en el caso de la economía española. Así, una reducción de las cotizaciones a la seguridad social, de la generosidad de las prestaciones por desempleo, de la regulación en el mercado de productos, o de los costes del capital, pueden ayudar a reducir la NAIRU y la tasa de paro de la economía española.

La ley de Okun: crecimiento necesario para crear empleo

Una clara consecuencia de la rigidez laboral que presenta España se pone de manifiesto en el comportamiento de la ley de Okun. Dicha ley hace referencia al crecimiento económico que debe experimentar un país para que su

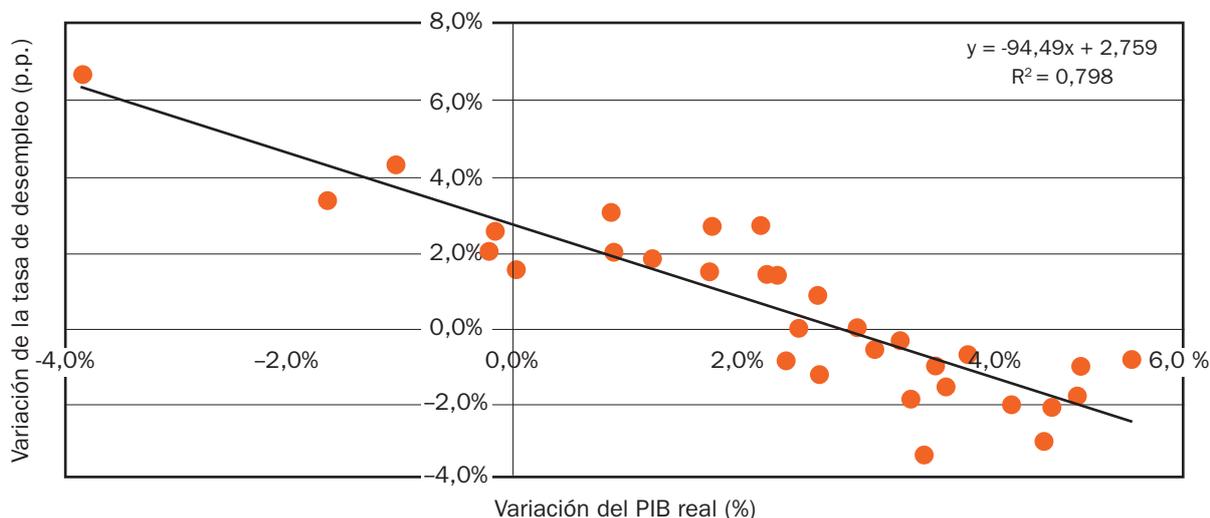
mercado de trabajo empiece a reducir la tasa de paro.

La Tabla 5 nos permite afirmar que el crecimiento medio que necesita España está muy por encima del de cualquier otro país. Su nivel, próximo al 3%, resulta excesivamente elevado para un país desarrollado. De hecho, con las excepciones de Estados Unidos, Portugal, Grecia e Irlanda, que necesitan crecimiento por encima del 1%, próximos al 2% en el caso de Irlanda, todos los países considerados presentan niveles en torno al medio punto porcentual de crecimiento. Llamamos la atención los casos de Japón, Alemania y especialmente Italia, que pese a todo, posee una elevada tasa de paro.

Si analizamos el caso de España con más detalle (Gráfico 12), podemos concluir que los problemas estructurales que presenta España se han suavizado ligeramente con el tiempo. El crecimiento económico necesario durante el periodo 1980-2012, 2,76%, se reduce hasta el 2,42% en el periodo 1996-2012. El crecimiento económico necesario es aún menor, en torno al 0,5%, si consideramos exclusivamente el periodo 2010-2012. Ball *et al.* (2012) señalan a la elevada temporalidad que presenta nuestro país como la razón principal de ello. Por su parte Becker Zuazua (2011), habla del singular modelo productivo de la economía española, apoyado en sectores de escaso valor añadido y baja productividad, así como del marco institucional que regula el mercado de trabajo, como las causas esenciales de nuestra elevada ley de Okun.

¹¹ Gómez García y Usabiaga Ibáñez (2001), Galbraith (1997) y Chang (1997) señalan que la NAIRU no deja de ser una estimación cuyos valores están sometidos a imprecisiones. Frente a esta postura encontramos las argumentaciones de Ball y Mankiw (2002) y Stiglitz (1997), para quienes la estimación de la NAIRU presenta, pese a sus incertidumbres, ciertas ventajas en las decisiones de política económica. Con independencia de las posturas de unos y otros, así como del método de estimación empleado, la comparación internacional con otros países deja claro que la NAIRU de la economía española es superior a la de otros países desarrollados [véase en este sentido el trabajo de Mc Morrow y Roger, (2000)].

GRÁFICO 12.

Ley de Okun en España (1980-2012)

Fuente: OCDE (2014)

En España, la rigidez del mercado laboral eleva no sólo la ley de Okun, sino también la tasa de paro de equilibrio (NAIRU), como señaló Herrador Buendía (2002). De hecho, la correlación entre ambas variables se sitúa en el 56% e indica una relación positiva entre el crecimiento económico y la tasa de paro de equilibrio.

Otros elementos de rigidez laboral: el papel de los sindicatos y de los costes de despido

Otro de los elementos que imprimen rigidez al mercado laboral es la relación entre la densidad sindical y el grado de cobertura de las negociaciones alcanzadas. Con carácter general cabe señalar, como se muestra en la Tabla 5, que la cobertura de la negociación salarial es, en los países europeos, y con las excepciones de Irlanda y Reino Unido, muy elevada (en

todos los casos se sitúa por encima de la de Japón y Estados Unidos).

No obstante, esta gran cobertura choca con el bajo nivel de sindicación que, salvo los países nórdicos, presentan todos los países considerados. Especialmente llamativos son los casos de Francia, España y Portugal, en los que el *gap* entre trabajadores cubiertos por los acuerdos negociados por los sindicatos y el número de trabajadores que libremente deciden asociarse a ellos, es elevado [véase Andrés *et al.* (2010) y Bande *et al.* (2010)].

Las consecuencias sobre el mercado de trabajo del fuerte poder negociador de los sindicatos se ven agravadas, como mencionan Izquierdo *et al.* (2003), por el proceso de negociación secuencial, el ámbito provincial y el carácter sectorial de las mismas¹². Estas ca-

¹² Calmfors y Drifills (1988) y Layard *et al.* (1991), confirmaron la existencia de una relación de U invertida entre el grado de centralización en la negociación salarial y el crecimiento de los precios.

racterísticas que rodean a la negociación salarial en España, y que se acompañan de la existencia de cláusulas de salvaguardia, se convierten en aumentos de costes laborales que terminan por elevar el desempleo de manera permanente¹³.

La información relativa a los costes de despido se recoge en las dos últimas columnas de la Tabla 5. Por un lado aparece el periodo mínimo de preaviso al trabajador, y por otro la indemnización económica a la que el empresario deberá hacer frente al despedir al trabajador. Respecto a la primera de las variables consideradas, existe una gran variabilidad entre países, correspondiendo los mayores plazos a Luxemburgo, Suecia, Alemania y Finlandia. En concreto en España, el empresario debe comunicar el despido con algo más de dos semanas de antelación, lo que nos sitúa entre los países con plazos más bajos, sólo por encima de Grecia, Estados Unidos, Dinamarca y Austria. Por el contrario, y en relación con la cuantía económica de la indemnización, España posee una de las más altas, sólo superada por Portugal, y por encima de Grecia y de Alemania.

Los resultados, que a priori pueden parecer ambiguos, resultan más claros cuando se tiene en cuenta que es precisamente la cuantía monetaria de la indemnización la que reduce la flexibilidad del mercado de trabajo. Unos altos costes de despido disminuyen la

rotación de la mano de obra, lo que si bien puede ser positivo en las épocas recesivas del ciclo, al impedir el despido de trabajadores con contratos estables, no lo es tanto en las expansivas, cuando se opta por contrataciones temporales y por aumentar las horas de trabajo de los asalariados¹⁴.

Por su parte, Dolado y Jimeno (2004) sostienen que unos elevados costes de despido tienen efectos más perniciosos sobre el mercado de trabajo cuando se acompañan de restricciones adicionales, tales como salarios mínimos y negociaciones salariales colectivas. Es en estos casos cuando los costes de despido derivan en mayores pérdidas de competitividad.

En resumen, con costes de despido altos, se destruyen menos empleos pero también se crean menos puestos de trabajo, y los desplazamientos de trabajadores desde los sectores poco productivos hacia los de mayor productividad se hacen muy difíciles.

Los costes de producción y sus efectos en el mercado laboral

Tras haber comprendido las consecuencias de una excesiva protección al trabajador, llega el momento de profundizar algo más en el comportamiento de los salarios, así como en los costes de producción.

¹³ Como expone Pérez Infante (2010), la existencia de cláusulas de salvaguardia ayuda a moderar, al menos inicialmente, los incrementos salariales. Si bien, en la mayoría de las ocasiones la cláusula entra en funcionamiento y el incremento salarial final termina superando al pactado, especialmente en épocas de expansión económica. Surge así la denominada deriva salarial positiva que como se menciona en Simón Pérez (2001a y 2001b) aumenta con el nivel de cualificación de los trabajadores.

¹⁴ Son varios los trabajos que analizan los efectos de los costes de despido sobre el nivel de paro, entre ellos los de Bentolilla y Bertola (1990) y Bentolilla y Saint Paul (1992). Por su parte, Díaz-Moreno y Galdón-Sánchez (1999) muestran para la economía española cómo, la reducción de los costes de despido en un año de salario aumentaría el empleo (8,3%) y la productividad (2,28%). Una revisión bibliográfica de los principales trabajos empíricos puede consultarse en Martínez-Matute y Pérez-Domínguez (2012).

TABLA 6.
El salario medio y variables relacionadas (1996-2012)

	Salario medio en PPP ¹	Menos 2/3 del salario medio		Diferencia salario hombres y mujeres ²	Coste laboral unitario ³
		Hombres	Mujeres		
Alemania	40.286,76	13,52%	27,24%	17,99%	104,40
Austria	42.837,78	9,60%	27,90%	20,75%	102,65
Bélgica	45.936,92	3,08%	8,10%	9,09%	104,71
Dinamarca	41.983,67	12,20%	23,30%	10,20%	98,05
España	33.687,19	12,33%	20,78%	10,03%	98,76
Finlandia	34.861,26	5,35%	12,06%	20,14%	107,28
Francia	36.623,60	nd	nd	14,26%	103,58
Grecia	28.579,98	11,02%	17,10%	11,98%	96,55
Irlanda	44.197,45	17,65%	24,65%	17,85%	100,70
Italia	34.044,93	6,45%	12,51%	9,00%	98,55
Luxemburgo	50.435,98	nd	nd	6,50%	112,64
Países Bajos	44.983,35	nd	nd	19,40%	101,96
Portugal	23.377,46	7,09%	13,63%	14,60%	97,29
Reino Unido	42.792,08	15,89%	28,40%	21,10%	96,72
Suecia	34.670,27	nd	nd	15,15%	112,90
Estados Unidos	51.657,81	21,10%	29,74%	19,26%	116,01
Japón	33.969,19	8,06%	28,42%	30,46%	115,74

¹ Datos de Grecia desde el año 2000.

² Diferencia salarial entre hombres y mujeres como porcentaje de los primeros.

³ Base 100 en el año 2005. Datos de Estados Unidos y Japón hasta 2011.

Fuente: OCDE (2014) y AMECO (2014).

En relación a los salarios es necesario mencionar, como se observa en la Tabla 6, que en comparación con los países de su entorno España posee uno de los salarios medios más bajos, sólo por encima de Grecia y Portugal, y muy próximo al salario de Japón e Italia. En segundo lugar, y más importante, es la evolución que ha experimentado dicho salario medio. El crecimiento acumulado del salario real a lo largo de todo el periodo (1996-2012) no es elevado, y sólo Japón, donde los trabajadores pierden poder adquisitivo, presenta un crecimiento salarial menor que España.

Sin embargo, cuando nos centramos en la evolución del salario medio de los españoles durante los años de crisis, la situación cambia, debiendo destacarse la reacción tardía de los mismos. Desde el año 2006 y hasta el 2010, el salario de los españoles creció muy por encima del de los trabajadores de otros países de nuestro entorno. Un crecimiento salarial acumulado del 10,5%, sólo superado por Irlanda (15,3%), pone en entredicho nuestra capacidad de reacción a la crisis y acentúa las consecuencias en términos de elevado nivel de desempleo. En este sentido debe destacarse que son los

TABLA 7.
Salario medio por hora en España en 2010 (Datos en €)

	Industria			Construcción			Servicios		
	Hombres	Mujeres	Diferencia	Hombres	Mujeres	Diferencia	Hombres	Mujeres	Diferencia
Menos 30 años	9,01	8,04	0,97	8,09	7,96	0,13	8,61	7,98	0,63
Entre 30 y 39 años	11,13	9,69	1,44	9,72	9,82	-0,10	10,93	9,67	1,26
Entre 40 y 49 años	12,41	9,55	2,86	10,43	10,05	0,38	12,53	10,25	2,28
Entre 50 y 59 años	13,54	9,86	3,68	10,42	10,20	0,22	14,30	11,05	3,25
Más de 60 años	16,67	11,00	5,67	12,94	9,63	3,31	17,07	11,50	5,57
Var. menos 30 más 60	7,66	2,96		4,85	1,67		8,46	3,52	

Fuente: Eurostat (2014)

países que antes reaccionaron a la crisis los que tuvieron menores incrementos en su tasa de paro¹⁵.

Por otro lado, la desigualdad salarial entre sexos, tan criticada en la economía española, pierde fuerza cuando miramos lo que ocurre en otros países de nuestro entorno, pues sólo Luxemburgo, Italia y Bélgica tienen una menor desigualdad salarial (Tabla 6). Además, estas diferencias salariales se han reducido en los primeros años de crisis, aunque volvieron a ampliarse en los dos últimos años.

Asimismo, y como se deduce de la Tabla 7, las diferencias salariales entre hombres y mujeres se han ido compensando con el tiempo, pues éstas son inferiores entre los más jóvenes, con independencia del sector en el que desarrollen su actividad profesional, que entre los mayores. El paso del tiempo y la mayor estabilidad en la incorporación de la mujer al mercado de trabajo han ayudado a reducir estas diferencias, lo que permite pensar que en un futuro terminen por desaparecer.

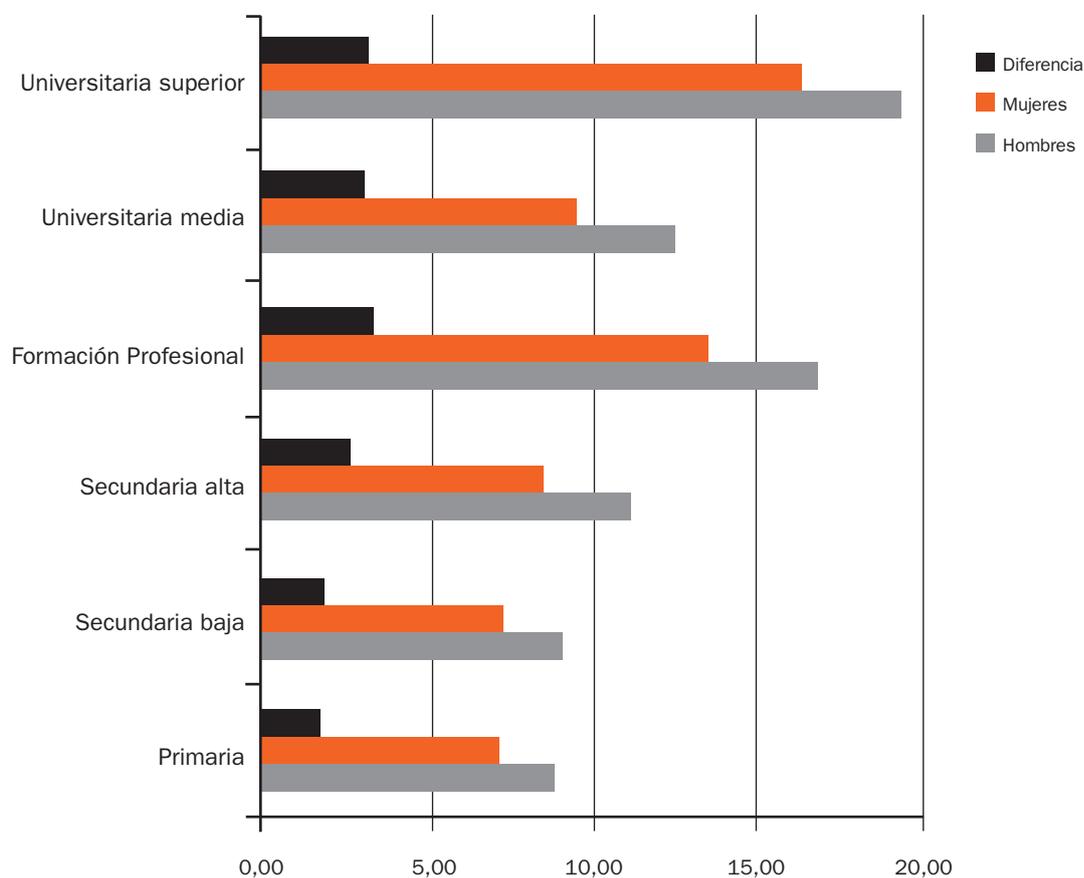
Por su parte, si se observa el Gráfico 13 se puede afirmar que el nivel salarial aumenta a medida que lo hace el nivel de formación de la población, con independencia de que se sea hombre o mujer. Además, la formación profesional y la formación universitaria de grado medio son niveles formativos equiparables. Sin embargo, el mercado valora en mayor medida la primera, lo que puede deberse al exceso de demanda de trabajadores con formación profesional que realizan los empresarios frente a la oferta de mano de obra existente con este tipo de formación.

En segundo lugar, estas diferencias salariales a favor de los hombres, existen para todos los niveles educativos, pero son todavía mayores cuanto mayor es el nivel de formación de los trabajadores.

En cuanto a la desigualdad en la distribución de los ingresos salariales, las diferencias salariales entre sexos es mayor en el caso de las mujeres que de los hombres (véase Tabla 6). Esto es algo que ocurre en todos los países,

¹⁵ El coeficiente de correlación entre la variación del salario medio en el periodo 2006-2010 y la de la tasa de paro, se sitúa, para el conjunto de los países, en 60,4%.

GRÁFICO 13.

Salario medio por hora en España por nivel educativo y sexo en 2010 (Datos en €)

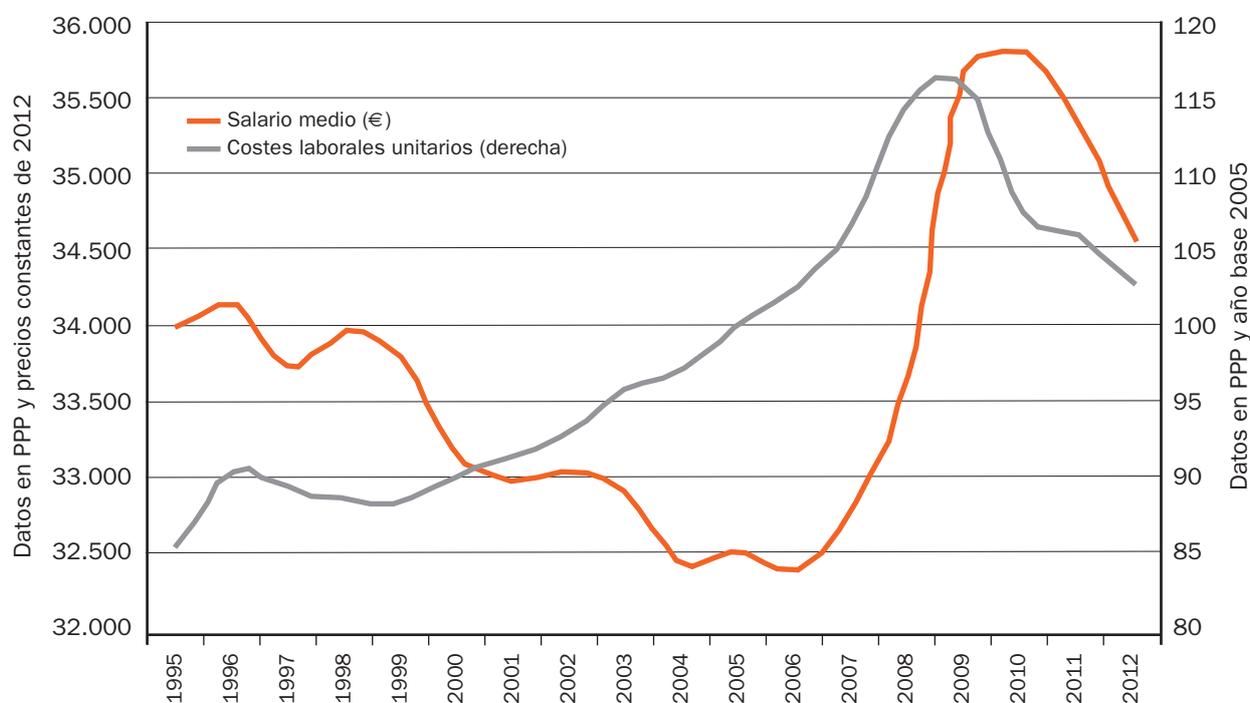
Fuente: Eurostat (2014)

pero especialmente en el caso de Japón y Austria. En España, aunque son menos los hombres que las mujeres que perciben salarios bajos, la diferencia entre ambas proporciones es menor que en el resto de países estudiados.

Finalmente, de la comparación internacional sobre el nivel medio de los costes salariales para el periodo 1996-2012, se puede concluir que España no presenta unos costes medios elevados. No obstante, si observamos su evolución (Gráfico 14), podemos decir que al igual que ocurre con los salarios medios,

sólo a partir del año 2010 se produce una corrección de los mismos a la baja. Además, la caída experimentada por los costes laborales es mayor que la de los salarios. El motivo reside en el comportamiento de la productividad de la mano de obra, que permite que durante el periodo de expansión los costes laborales aumenten mientras el salario medio se reduce. Al mismo tiempo, en los periodos de recesión, el crecimiento de la productividad reduce los costes laborales, incluso en las primeras fases cuando los salarios todavía están creciendo.

GRÁFICO 14.
Evolución del salario medio y de los costes laborales unitarios en España (1995-2012)



Fuente: OCDE (2014) y AMECO (2014)

Distribución del paro en España

Para terminar, creemos conveniente echar una breve mirada a lo que sucede en nuestras comunidades autónomas y en nuestras provincias. Aunque la crisis ha afectado a todas las comunidades, no en todos los casos lo ha hecho con la misma intensidad. Es en las comunidades del sur de España y, en concreto, en Andalucía, Extremadura, Canarias, Murcia, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha, en las que más ha aumentado el paro (véase Tabla 8).

La discrepancia entre las tasas de paro que presentan unas zonas de España y otras se acrecienta cuando echamos un vistazo a la Figura 1. Así, llegan a existir casi 25 puntos

porcentuales de diferencia entre las provincias con menos paro y aquellas que presentan mayor desempleo. Encontrar una justificación a este hecho es de relativa importancia para los gobiernos regionales. En este sentido, el tejido productivo y la actividad económica predominante en cada zona pueden ser una explicación. Es imprescindible reorientar la actividad productiva hacia aquellos sectores capaces de crear empleo con ciertas ventajas de competitividad.

Principales conclusiones y recomendaciones

A la luz del análisis realizado se pueden extraer algunas conclusiones que nos ayudarán a comprender mejor el funcionamiento del

TABLA 8.
Tasa de paro por Comunidades Autónomas

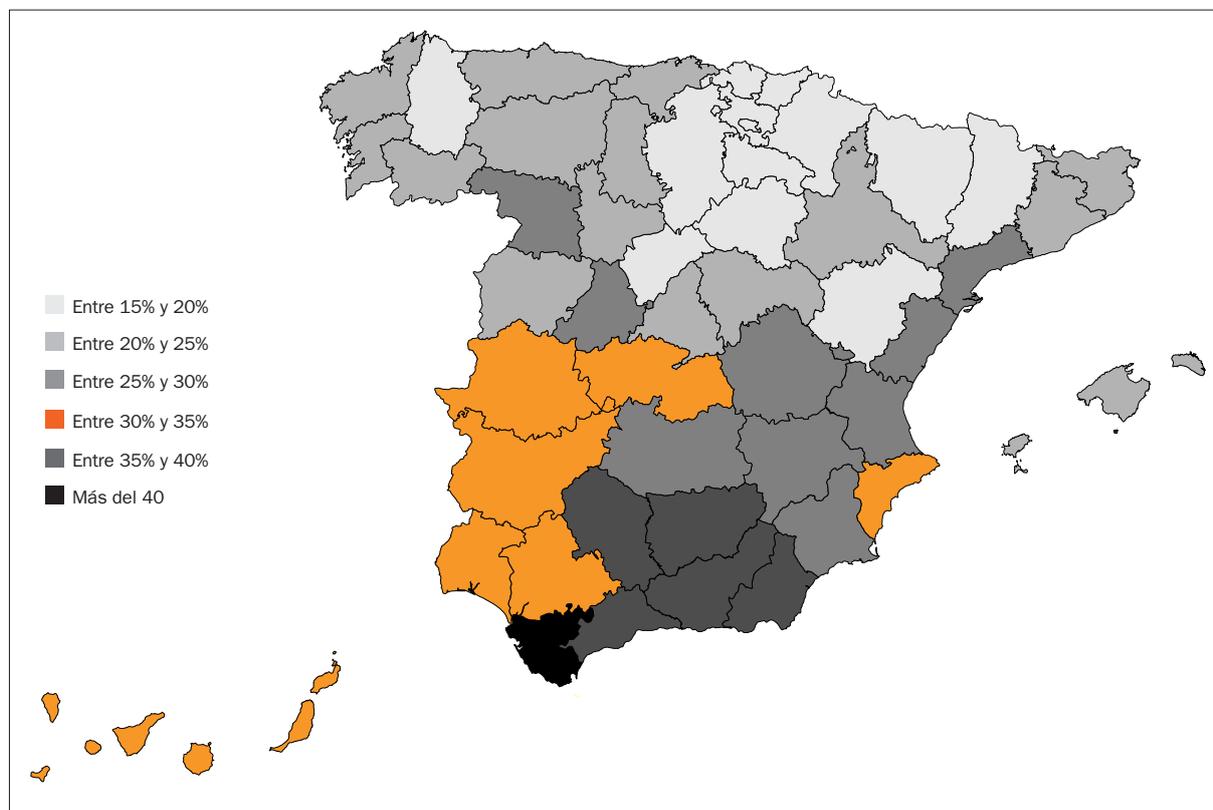
	2008	2013	Variación
Andalucía	13,34	36,34	23,00
Aragón	5,31	21,33	16,03
Asturias	8,22	24,04	15,82
Baleares	7,43	22,38	14,96
Canarias	11,56	34,07	22,51
Cantabria	5,73	20,59	14,86
Castilla y León	7,37	21,74	14,37
Castilla-La Mancha	8,09	30,11	22,03
Cataluña	6,77	23,37	16,60
C. Valenciana	9,02	28,61	19,59
Extremadura	13,39	33,70	20,31
Galicia	7,53	22,08	14,55
Madrid	6,51	20,24	13,73
Murcia	8,15	29,37	21,23
Navarra	4,99	18,10	13,11
País Vasco	5,86	15,84	9,98
Rioja	5,53	19,90	14,37
Ceuta	19,00	35,52	16,52
Melilla	19,89	34,27	14,37
España	8,55	26,36	17,81

Fuente: INE (2014)

mercado laboral español. Pueden orientar también nuevas reformas destinadas a construir unas bases sólidas para la creación de empleo, tanto a corto como a largo plazo.

1. El problema de nuestro mercado de trabajo no es algo coyuntural. Si bien es cierto que la crisis económica ha agravado la situación, este problema no ha dejado de ser preocupante en ningún momento; especialmente si nos comparamos con otros países desarrollados, incluidos los países periféricos de la Unión Europea.
2. El mercado laboral español ha mostrado una preferencia por la contratación de hombres frente a mujeres, hecho que aunque se observa en otros países europeos, se agrava en el caso de España. Los hombres no sólo tienen más opciones de empleo, sino también más salario. Ahora bien, las diferencias entre sexos, tanto de empleo como de salario, se han ido acortando con el tiempo, en parte gracias a la mayor estabilidad del empleo de las mujeres.

FIGURA 1.
Tasa de paro por provincias (2013)



Fuente: INE (2014)

3. El paro juvenil, aunque presenta un comportamiento cíclico, se acompaña también de un enorme contenido estructural, de modo que el mayor desempleo entre los jóvenes no es sólo consecuencia de la crisis, sino también de su deficiente formación y su escasa predisposición a la movilidad geográfica.
4. Como aspecto positivo, debe destacarse la mayor facilidad que tienen los jóvenes para encontrar empleo. La menor tasa de paro de larga duración de éstos frente a la de los mayores de 55 años es una prueba evidente de ello. Una menor tasa de abandono, una formación más acorde a las necesidades del mercado y una predisposición a la movilidad debería ayudar a los jóvenes a encontrar empleo, reduciendo enormemente su tasa de paro.
5. El desempleo español es, con carácter general, superior al de cualquier otro país de nuestro entorno. Ello se debe, en primer lugar, a los elevados costes de despido, la escasa movilidad geográfica y funcional de la mano de obra y al sistema de negociación salarial de carácter sectorial y secuencial con el que contamos. Segundo, al fuerte abandono escolar que sufre España. Y tercero, a los elementos que se han incorporado al mercado laboral con el objetivo de

flexibilizarlo, como son los contratos temporales. Así, la elevada temporalidad que presenta España favorece el comportamiento cíclico del mercado de trabajo, incrementa su dualidad y reduce la productividad de la mano de obra, lo que se traduce en unos mayores costes laborales que terminan por reducir nuestra competitividad.

6. Para solventar estas deficiencias, flexibilizar el mercado y fortalecer la capacidad competitiva de la economía española, se han ido adoptando a lo largo de los años diferentes reformas laborales, la última, la aprobada en el año 2012. En concreto, para romper con la dualidad existente en el mercado de trabajo, se ha reformado la negociación colectiva haciendo primar el convenio a nivel de empresa frente a los convenios sectoriales y provinciales, y facilitando el descuelgue. Asimismo, se ha abaratado el coste de despido de los trabajadores indefinidos y se han ampliado las causas de despido procedente. Se ha tratado de favorecer la contratación indefinida de los jóvenes, los mayores de 45 años y los desempleados, para lo que se ha introducido un nuevo contrato indefinido de apoyo a emprendedores que permite entre otras cosas compatibilizar el salario con parte de la prestación pendiente de recibir. Se ha buscado impulsar la contratación de los jóvenes y favorecer la formación mediante un nuevo contrato de formación y aprendizaje. Para evitar la obsolescencia de la mano de obra parada, así como su tendencia a permanecer en situación de paro, se anima a los desempleados que estén cobrando prestaciones a realizar servicios de interés general en beneficio de la comunidad, y más recientemente se ha disminuido la cuantía de la prestación por desempleo.
7. Pese a este importante paso en materia de reforma laboral, es necesario continuar adoptando medidas que ayuden a flexibilizar nuestro mercado laboral, y a mejorar nuestra competitividad. Así, puede resultar conveniente, entre otras, la eliminación de las subvenciones a la contratación indefinida; la implantación del contrato único; la reducción del seguro de desempleo, especialmente la de su duración; el establecimiento de una indemnización por despido creciente acorde con la duración de la relación laboral, o incluso su portabilidad a un sistema de cuentas de ahorro individuales similar al modelo austriaco, lo que ayudaría a reducir los costes de la movilidad laboral entre empresas.
8. Para animar a la formación de la mano de obra y mejorar nuestra competitividad, es recomendable acompañar las medidas mencionadas con una modificación de nuestra estructura productiva. Los sectores de baja tecnología, que requieren mano de obra abundante pero poco cualificada, ayudan a crear empleo en las fases expansivas del ciclo, pero también a destruirlo en las recesivas. Es precisamente por esto por lo que la productividad de la mano de obra tiene un comportamiento anticíclico que eleva los costes de producción en las fases de crecimiento económico y reduce nuestra competitividad exterior. La aplicación de reformas estructurales, que modifiquen nuestra producción y ayuden a ganar peso a los sectores intensivos en tecnología y en capital humano altamente cualificado, permitirá con el tiempo incrementar el valor añadido de la producción, mejorar la competitividad y depender menos de las importaciones, lo que resultará beneficioso para el mercado laboral.

Referencias bibliográficas

- Ahn, N.** y **Ugidos-Olazábal, A.** (1995). “Desempleo juvenil en España: qué determina su duración”, *Ekonomiaz*, nº 31-32, pp. 246-265.
- AIAS.** University of Amsterdam, Amsterdam.
- Ameco** (2014). Base de datos de la Comisión Europea.
- Andrés, J.; Boscá, J. E.; Doménech, R. y Ferri, J.** (2010). “Creación de empleo en España: ¿Cambio en el modelo productivo, reforma del mercado de trabajo, o ambas?”, *Papeles de Economía Española*, nº 124, pp. 28-45.
- Andrés, J.; Doménech, R. y Taguas, D.** (1996). “Desempleo y Ciclo Económico en España”, *Moneda y Crédito*, nº 201, pp. 157-204.
- Anghel, B. y Arellano, A.** (2010). “Aproximación a la contratación a tiempo parcial ante la crisis económica”, *Colección de Estudios Económicos*, nº 8, Fedea.
- Ball, L.; Leigh, D. y Loungani, P.** (2012). “Okun’s law: fit at 50?”, *Paper of 13th Jacques Polak Annual Research Conference*, 8-9 de noviembre de 2012, Washington.
- Ball, L. y Mankiw, G.** (2002). “The NAIRU in Theory and Practice”, *Discussion Paper*, nº 1963, Harvard Institute of Economic Research.
- Banco Mundial** (2014), Base de datos Doing Business.
- Bande, R.; Fernández, M. y Montuenga, V. M.** (2010). “Desequilibrios territoriales en el mercado laboral y estructura de la negociación colectiva”, *Papeles de Economía Española*, nº 124, pp. 193-213.
- Becker Zuazua, F.** (2011). “El factor institucional en la crisis económica española”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2, pp. 53-79.
- Bentolila, S. y Bertola, G.** (1990). “Firing Costs and Labour Demand: How Bad Is European sclerosis?”, *Review of Economic Studies*, vol. 57 (3), pp. 381-402.
- Bentolila, S. y Dolado, J. J.** (1994), “Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain”. *Economic Policy*, nº 18, pp. 54-99.
- Bentolila, S. y Saint-Paul, G.** (1992), “The Macroeconomic Impact of Flexible Labour Contracts: an Application to Spain”, *European Economic Review*, nº 36, pp. 1013-1053.
- Bustillos, R.; Fernández, E. y Antón, J. I.** (2008). *El trabajo a tiempo parcial en España en el contexto de la Unión Europea: características, condiciones de trabajo y perspectivas*, Ed. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.
- Calmfors, L. y Driffill, J.** (1988). “Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance”, *Economic Policy*, nº 6, pp. 13-61.
- Caparrós Ruiz, A. y Navarro Gómez, M^a. L.** (2007). “La naturaleza de la temporalidad en el empleo: nueva evidencia empírica”, *Estadística española*, vol. 49, nº 164, pp. 59-101.
- Casquero, A., García, M. D., y Navarro, M. L.** (2010). “Especialización educativa e inserción laboral en España”, *Estadística Española*, vol. 52 (175), pp. 419-467.
- Chang, R.** (1997). “Is Low Unemployment Inflationary?”, *Economic Review of Federal Reserve Bank of Atlanta*, 1^{er} trimestre de 1997, pp. 4-13.
- Díaz-Moreno, C. y Galdón-Sánchez, J. E.** (1999). “How Important Is Firm Behavior to Understand Employment? Evidence from Spain”, *Investigaciones Económicas*, nº 23, pp. 203-224.
- Dolado, J. J. y Jimeno, J. F.** (2004). “Contratación temporal y costes de despido en Es-

- pañña: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado”, *Documento de Trabajo* 48/2004, Fundación Alternativas.
- Eurostat** (2014). Base de datos de la Comisión Europea.
- Galbraith, J. K.** (1997). “Time to Ditch the NAIRU”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 (1), pp. 93-108.
- García, J. R.** (2011). “Desempleo juvenil en España: causas y soluciones”, *Documento de Trabajo del Servicio de Estudios BBVA*, nº 11/30, BBVA.
- García de Polavieja, J.** (2006). “¿Por qué es tan alta la tasa de empleo temporal? España en perspectiva comparada”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 113, pp. 77-105.
- Gianella, C.; Koske, I.; Rusticelli, E. y Chatal, O.** (2009). “What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries”, *Working Paper*, nº 649, OECD Economic Department.
- Gómez García, F. y Usabiaga Ibáñez, C.** (2001). “¿Dónde está situada la NAIRU de la economía española?”, *Boletín Económico del ICE*, nº 2690, pp. 9-17.
- Gómez García, F.; Rebollo Sanz, Y. y Usabiaga Ibáñez, C.** (2002), “Nuevas estimaciones de la NAIRU de la economía española: métodos directos”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 2 (3), pp. 509-530.
- Herrador Buendía, F.** (2002). “Aproximación teórica al problema del desempleo: el caso del desempleo de larga duración”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 35, pp. 121-142.
- INE** (2014). Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística.
- Izquierdo, M.; Moral, E. y Urtasun, A.** (2003). “El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios”, *Documentos Ocasionales*, nº 0302, Banco de España.
- Jimeno, J. y Toharia, L.** (1996), “Effort Absenteeism, and Fixed-Term Employment Contracts”, *Revista Española de Economía*, nº 13 (1), pp. 105-119.
- Layard, R. Nickell, S y Jackman, R.** (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Ed. Oxford University Press, Londres.
- Martín, C.** (2000). *Contratos temporales y productividad*, Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI). Tesina del CEMFI.
- Martínez-Matute, M. y Pérez-Domínguez, C.** (2012). “El impacto de los costes de despido sobre el empleo en España: Una estimación con datos de panel”, *Estudios de Economía Aplicada*, nº 30 (1), pp. 137-162.
- Mc Morrow, K. y Roeger, W.** (2000). “Time – Varying Nairu/Nawru Estimates for the EU’s Member States”, *Economic Paper*, nº 145, European Communities.
- OCDE** (2014). Employment Outlook Database.
- Pérez Infante, J. I.** (2010). “La negociación colectiva, las cláusulas de revisión salarial y la inflación en España”, *Revista Economía y Sociología del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 86, pp. 45-60.
- Pérez Infante, J. I.** (2008). “Luces y sombras del mercado de trabajo español: problemas, situación y tendencias”, *Economía Industrial*, nº 367, pp. 35-49.
- Rodríguez Saiz, L. y Mingorance Arnáiz, A. C.** (2013). “Situación del empleo en España: las posibilidades de futuro”, en Mingorance Arnáiz (2013), *Don Manuel Varela: Las razones de la crisis y los cimientos de la recuperación*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Romero-Ávila, D. y Usabiaga Ibáñez, C.** (2009). “Presente y futuro del mercado de

trabajo español”, *Mediterráneo económico*, nº 16, pp. 373-396.

Simón Pérez, H. (2001a). “Negociación colectiva sectorial y tarifas salariales”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 31, pp. 55-70.

Simón Pérez, H. (2001b). “Negociación colectiva y estructura salarial en España”, *Hacienda Pública Española*, nº 157, pp. 325-346.

Stiglitz, J. (1997). “Reflections on the Natural Rate Hypothesis”, *Journal of Economic Perspectives*, nº 11, pp. 3-10.

Toharia, L. (2003). “El mercado de trabajo en España”, *Información Comercial Española*, nº 811, pp. 203-220.

Toharia, L. (1998). *El mercado de trabajo en España*, Ed. McGraw-Hill, Madrid.

Visser, J. (2013). *ICTWSS Database, Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2011, version 4.00*, Ed. Institute for Advanced Labour Studies.

La lucha contra el paro. Una perspectiva internacional

Rafael Pampillón Olmedo y Ana Cristina Mingorance Arnáiz

Universidad CEU San Pablo

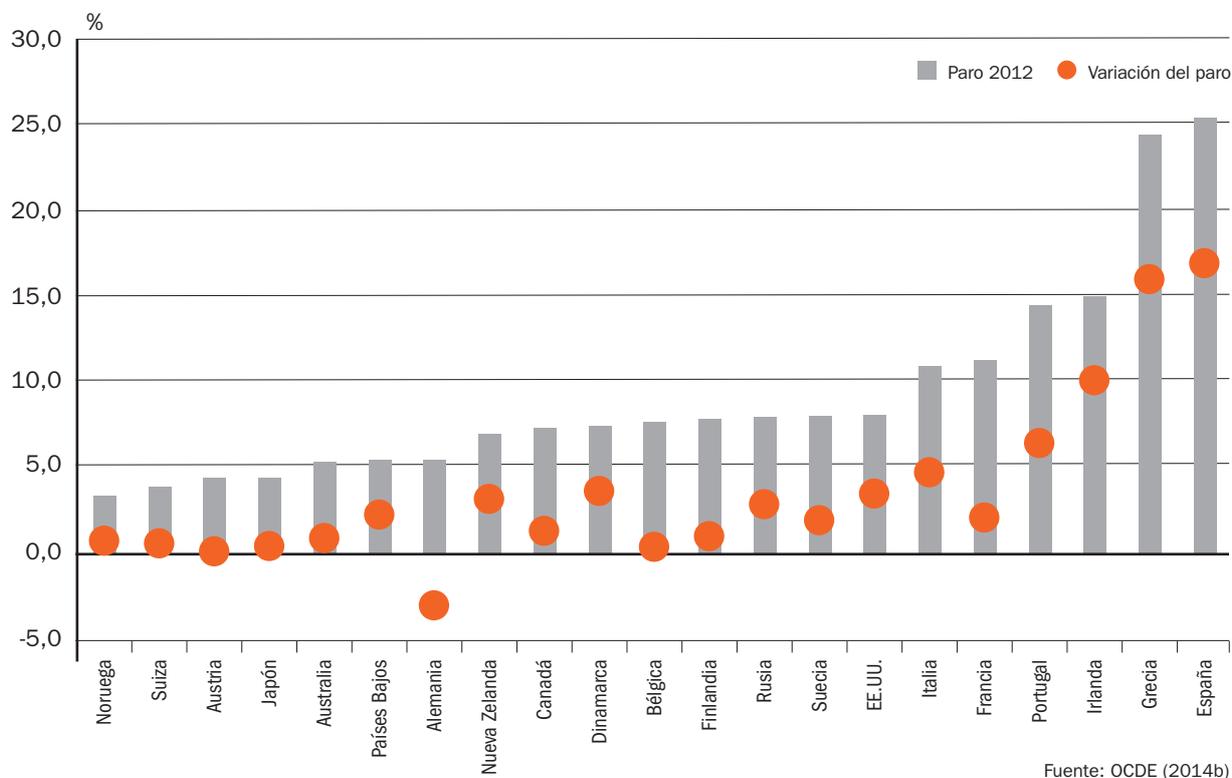
Introducción

La crisis económica que se inició en el verano del 2007 ha tenido efectos negativos en el mercado de trabajo de casi todos los países. Aunque las consecuencias se han dejado notar en todo el mundo, lo cierto es que mientras en unos países el paro se ha disparado (España, Grecia, Irlanda y Portugal), en otros la situación previa a la crisis apenas se ha modificado (Noruega, Suiza, Japón, Australia y Bélgica). Si bien, son los casos de Austria y Alemania, países que han logrado reducir su tasa de desempleo, los que más llaman la atención. Esta situación, reflejada en el Gráfico 1, nos ha planteado algunas cuestiones a las que trataremos de dar respuesta a lo largo del presente capítulo, entre otras, ¿por qué unos países presentan tasas de paro más elevadas que otros?, ¿qué pueden hacer los gobiernos de los países con tasas de paro más elevadas para corregir el problema?, ¿cuáles son los motivos por los que la crisis ha

afectado más a unos países que a otros?, ¿es esta situación temporal o permanente en el tiempo?

Para dar respuesta a estas cuestiones el trabajo se divide en seis partes. Tras esta introducción, se recoge en la segunda parte un análisis del comportamiento de la tasa de paro para un periodo de tiempo superior a los 50 años en 21 países de la OCDE, lo que permitirá extraer las primeras conclusiones sobre la temporalidad o permanencia del desempleo. En la tercera parte se realiza una revisión de la bibliografía que estudia los problemas del mercado de trabajo, sus causas y las posibles medidas para su solución. En la cuarta parte del trabajo describimos la base de datos que hemos construido y mostraremos la metodología econométrica que seguiremos. En la quinta sección presentamos los resultados empíricos obtenidos. Finalmente, el trabajo se cierra con un último apartado de conclusiones y propuestas de política económica.

GRÁFICO 1.

Tasa de paro y variación de la misma con la crisis (Datos 2007-2012)

Hechos estilizados

La tasa de paro es una de las variables macroeconómicas más afectadas por los ciclos económicos, siendo sus fluctuaciones a lo largo del tiempo un problema del que ningún país puede escapar. Sin embargo, existen grandes diferencias entre países, y mientras en unos es posible hablar de cierta estabilidad de la tasa de paro, es el caso de Austria, Japón y Suiza, en los que desde 1960 la diferencia entre la tasa de paro máxima y mínima no ha superado los 4,5 puntos porcentuales, en otros, como España y Grecia, las fluctuaciones son tan grandes que en el mismo periodo de tiempo la diferencia entre la tasa de paro máxima y mínima supera los 23 puntos porcentuales en el primer caso y los 22,5 en el segundo. Próximos a estos dos últimos países, pero con variaciones más suaves, encontramos los casos de Finlandia, Irlanda y Portugal.

En línea con lo dicho hasta ahora, y echando una mirada a los datos recogidos en la Tabla 1, es posible afirmar que las tasas de paro varían enormemente entre países. Así, y si nos centramos en los datos medios para el periodo 1960-2012, comprobamos que mientras en España esta tasa se sitúa en el 11,75%, en Suiza no alcanza el 2%. Estas diferencias se repiten para los distintos periodos de tiempo considerados, y aunque el orden de los países puede cambiar, el grupo de los que se sitúa en la zona alta y baja de la Tabla es siempre el mismo. Por otro lado, se observa un crecimiento importante de la tasa de paro media para el conjunto de países considerados en los tres primeros periodos, y a partir del cuarto la estabilidad aumenta. No obstante, también en este caso las diferencias entre países son patentes. Con carácter general, se puede afirmar que la tasa de paro

TABLA 1.
Tasa media de desempleo por periodos (Datos en porcentaje)

	1960-1975	1976-1984	1985-1996	1997-2007	2008-2012	1960-2012
Alemania	0,99	4,73	5,98	8,80	6,77	4,92
Australia	2,32	6,70	8,55	6,19	5,08	5,54
Austria	1,42	2,28	3,62	4,29	4,30	2,93
Bélgica	2,56	9,59	9,17	7,80	7,57	6,81
Canadá	5,16	8,86	9,54	7,32	7,42	7,44
Dinamarca	1,98	6,52	7,55	4,69	6,40	4,99
España	2,62	11,49	20,11	12,69	19,29	11,75
Estados Unidos	5,05	7,47	6,22	4,91	8,34	6,01
Finlandia	2,01	5,33	9,08	9,39	7,72	6,25
Francia	2,19	6,68	10,62	10,22	10,34	7,30
Grecia	4,18	3,79	7,63	10,22	14,36	7,11
Irlanda	5,36	10,13	15,20	5,52	12,32	9,09
Italia	3,31	4,78	8,45	9,05	8,50	6,40
Japón	1,35	2,24	2,61	4,51	4,60	2,75
Noruega	1,88	2,20	4,43	3,74	3,19	3,02
Nueva Zelanda	0,21	2,72	6,91	5,22	5,94	3,73
Países Bajos	1,83	7,91	7,81	3,72	4,06	4,82
Portugal	2,02	6,96	6,28	6,01	10,90	5,49
Reino Unido	3,02	8,27	9,25	5,41	7,33	6,22
Suecia	1,49	2,01	4,76	6,79	7,77	4,01
Suiza	0,12	1,40	2,65	3,37	3,82	1,94

Fuente: Layard et al. (1991) y OCDE (2014b)

de los países de la Unión Europea se sitúa siempre por encima del resto de los países de la OCDE. Además, dentro de la UE, la tasa media de los países de la cuenca mediterránea (España, Grecia, Italia, Francia y Portugal), e Irlanda, alcanza, permanentemente, valores superiores al resto de los países de la UE.

Un análisis más detallado de la tasa de paro de los países periféricos de la UE (España, Grecia, Italia, Irlanda y Portugal), así como de Francia, se recoge en el Gráfico 2. De él se deduce que, pese a ser países con tasas de paro su-

periores a la media, también entre ellos existen diferencias notables. Hasta mediados de los años 90, España e Irlanda fueron los países con tasas más elevadas y fluctuantes, mientras que Grecia, Italia y Portugal mantuvieron tasas más estables y bajas. Sin embargo, a partir de mediados de los 90 y hasta el final del periodo considerado, el panorama cambia ligeramente al dispararse la tasa de paro de Grecia y caer, al menos hasta la crisis actual, la de Irlanda. Además, puede señalarse que, a lo largo de todo el periodo estudiado, las mayores fluctuaciones en la tasa de paro se producen en España, Ir-

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

landa y Grecia, observándose una mayor estabilidad en el resto de países.

Las grandes diferencias existentes en las tasas de paro de los países OCDE considerados (Tabla 1), y las fluctuaciones observadas en las mismas, hacen pensar en la existencia de ciertas características propias de cada país que justifican este diferente comportamiento. Encontrar estas particularidades, así como los rasgos comunes que pueden presentar los países con tasas de paro más bajas, resulta esencial para adoptar las medidas que permitan solventar el grave problema de desempleo que presenta la economía española.

Revisión de la literatura existente

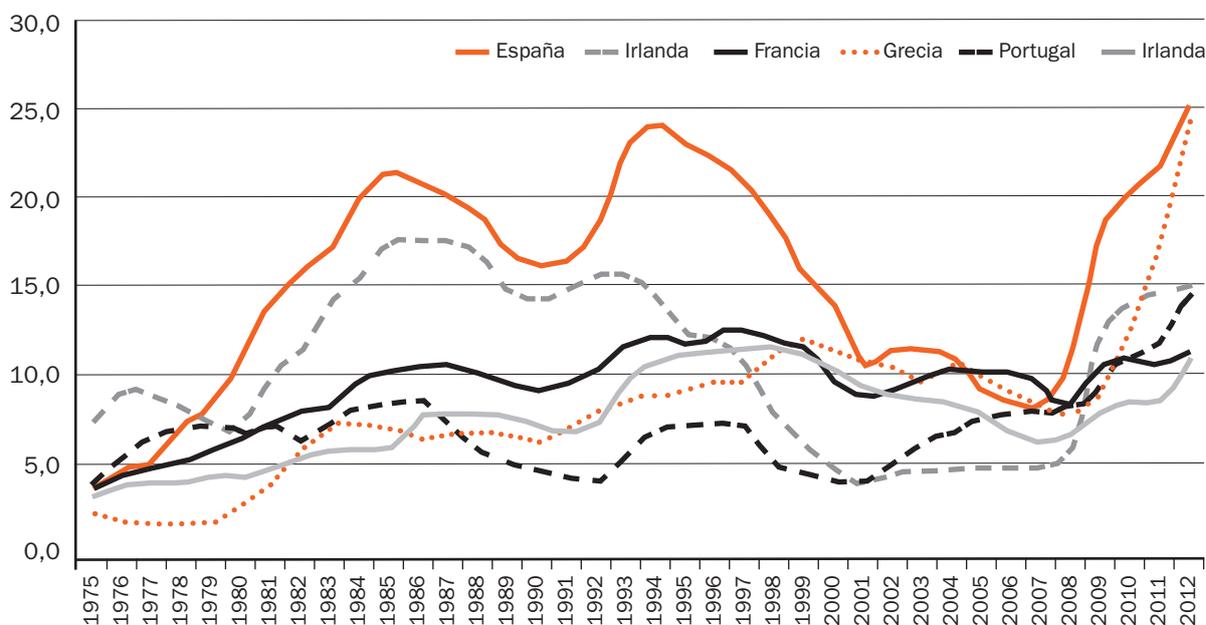
Entre los años 70 y 80, cuando las teorías keynesianas estaban todavía en auge, se buscaba

solventar los problemas económicos con políticas de demanda agregada. Sin embargo, a partir de los años 90, comienza a prestarse atención a las instituciones del mercado de trabajo como factores directos de las causas del desempleo. Es a partir de entonces cuando se multiplican los estudios que tratan de analizar el impacto que las rigideces del mercado de trabajo tienen sobre el desempleo¹. Layard *et al.* (1991) se convierten en pioneros, y con un estudio internacional para 20 países de la OCDE concluyen que, una parte importante de las variaciones en la tasa de paro se explica por el comportamiento de las variables institucionales del mercado de trabajo. Si bien, el comportamiento de las variables macroeconómicas continúa ocupando una posición importante en la situación laboral.

En esta misma línea se expresa Nickell (1997), para quien el alto nivel de desempleo

GRÁFICO 2.

Evolución de la tasa de paro en varios países europeos. Datos de 1975 a 2012



Fuente: OCDE (2014b) y Comisión Europea (2014)

¹ Un buen resumen de los trabajos que analizan el impacto sobre el paro de las variables económicas, ya sean macroeconómicas o institucionales, se recoge en Amable *et al.* (2006).

está asociado, en primer lugar, con un generoso sistema de desempleo que se acompaña de la falta de presiones sobre las personas paradas para buscar activamente un puesto de trabajo. En segundo lugar, con una elevada sindicación combinada con una escasa coordinación en la negociación salarial. En tercero, con los elevados salarios mínimos. Y finalmente, con un bajo nivel educativo. Así mismo, Nickell *et al.* (2005) afirman que, aunque el desempleo no es provocado por las rigideces laborales, sino por *shocks* macroeconómicos; es la estructura institucional de la economía, entre ellas la rigidez del mercado laboral, la que hace que el desempleo, una vez generado, se mantenga durante bastante tiempo en niveles elevados.

Por su parte, Boeri *et al.* (2000) exponen en su análisis que la reglamentación del mercado de trabajo y del mercado de bienes y servicios influye significativamente en el nivel de paro existente en las economías. En este sentido, la regulación económica, entendida como el poder coercitivo del gobierno para influir en las decisiones de los ciudadanos, incluye: a) la regulación del mercado laboral sobre el proceso de contratación y despido; b) las normativas del mercado de productos para influir en las decisiones de creación de empresas, así como en sus decisiones productivas; y c) la intervención directa del gobierno para influir en la localización y el control empresarial².

Respecto a la regulación del mercado de trabajo, Bertola (1992) sostiene que su existencia puede llevar a las empresas a ser más cautelosas con la contratación dificultando así la reducción de la tasa de paro³. En este mismo sentido se pronuncian, entre otros, Nickell (1997), Elmeskov *et al.* (1998), Belot y Van Ours (2000 y 2001), Blanchard y Wolfers (2000) y Heither (2002). Por su parte, Nickell *et al.* (2005) concluyen que el 50% del paro existente entre 1960 y 1995 se puede explicar con las variables institucionales del mercado de trabajo⁴. Así mismo, Ochel *et al.* (2008) señalan que la protección al empleo es, en economías globalizadas, uno de los principales obstáculos a la reducción de la tasa de paro, aunque reconocen las dificultades que existen para desregular el mercado laboral. Por su parte, Nickell y Layard (1998) y Scarpetta (1996) afirman que el efecto de la legislación laboral en el paro es más robusto cuando se considera sólo el desempleo juvenil que cuando se considera el paro total. De modo similar, Addison y Grosso (1996), Elmeskov *et al.* (1998), Nickell y Layard (1998) y Nickell *et al.* (2005) concluyen que son las tasas de paro a largo plazo las que se ven afectadas con mayor intensidad por la regulación del mercado de trabajo. En cambio, Nunziata (2008) y Boeri *et al.* (2000) afirman que esta regulación es la causa principal del incremento en la contratación temporal que han experimentado muchos de los países euro-

² La intervención pública en la economía puede mantener artificialmente el empleo en niveles elevados, si bien las ineficiencias productivas del control estatal, demostradas por Vickers y Yarrow (1991), reducen la producción y consecuentemente el empleo, aunque estos efectos puedan tardar en verse.

³ El motivo de esta cautela reside fundamentalmente en los efectos que las variables institucionales del mercado de trabajo llegan a generar en la capacidad de presión salarial de los trabajadores. Así, Blau y Kahn (1996 y 2004) sostienen que unos elevados salarios mínimos, una mayor centralización en la negociación salarial o una elevada densidad sindical pueden reducir las desigualdades salariales. Mientras Koeniger *et al.* (2004) añaden a los salarios mínimos y a la densidad sindical, anteriormente mencionados, la propia regulación del mercado laboral y la generosidad del seguro de desempleo.

⁴ Se incluyen entre las variables institucionales del mercado de trabajo, además de la propia legislación que protege al trabajador, variables tales como la generosidad del seguro de desempleo, el grado de cobertura y de coordinación en el proceso de negociación salarial, o el nivel de sindicación de los trabajadores.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

peos, y que ha contribuido a la mayor dualidad de su mercado laboral⁵.

En lo que a la regulación del mercado de productos se refiere, cabe señalar, como sostienen Boeri *et al.* (2000), que su existencia favorece la inadecuada asignación de recursos. Por este motivo, las barreras a la creación de empresas pueden generar ineficiencias productivas que nos alejen del óptimo de explotación y que dificulten la contratación. Este hecho ha sido confirmado por la OCDE (1997) y el IMF (2003), para quienes una mayor competencia en el mercado de productos puede resultar ventajoso para el mercado de trabajo; pues la regulación del mercado de bienes y servicios reduce la eficiencia de las empresas, lo que tiene importantes consecuencias negativas sobre el empleo. En este sentido, Nickell (1997) concluye que la escasez de competencia en el mercado de productos lleva a los trabajadores a reclamar incrementos salariales más altos, especialmente en los casos en los que el nivel de sindicación es elevado, por lo que las empresas, para reducir costes, se hacen más intensivas en capital, disminuyendo así el nivel de empleo de la mano de obra.

No obstante, son muchos los trabajos que han buscado en las interacciones de las distintas políticas institucionales, tanto del mercado de trabajo como de productos, las causas de las diferencias entre las tasas de paro de unos países y otros. Así, Elmeskov *et al.* (1998) consideran que la legislación a favor de la protección del trabajador da lugar a tasas de paro más altas en aquellos países en los que las negociaciones salariales se llevan a cabo a nivel sectorial que en aquellos en los que se negocian los incrementos salariales a nivel de empresa. En cambio, Buti *et al.* (1998) afirman que es la generosidad del seguro de desempleo, junto a

una alta protección al trabajador, la que conduce a elevadas tasas de desempleo.

Por su parte, Nicoletti, Haffner *et al.* (2000), Fonseca *et al.* (2001), Blanchard y Giavazzi (2003) y Koeniger y Vindigni (2003) sostienen que la desregulación del mercado de trabajo debería acompañarse de una adecuada desregulación en el mercado de productos, puesto que la flexibilidad laboral tiene efectos más intensos en un mercado de productos menos regulado que en uno más regulado. En esta misma línea se mueve Nunziata (2008) al afirmar que el control normativo en el mercado de productos influye en el modo en el que las variables institucionales del mercado de trabajo afectan a la tasa de paro, siendo las barreras a la creación de empresas la variable más significativa. Así, la tasa de paro en países con fuertes barreras a la creación de empresas aumenta en más de un punto porcentual respecto a países con menores trabas. Mientras, Fiori *et al.* (2007) concluyen que, aunque la desregulación simultánea de ambos mercados puede resultar positiva, en el caso de que la desregulación laboral se produzca de forma aislada de la del mercado de productos, es preferible que tenga lugar en países que cuenten con fuertes regulaciones en el mercado de trabajo, pues sus efectos sobre el empleo serán más intensos.

Nickell (1999) y Amable y Gatti (2004 y 2006) confirman también la existencia de una cierta complementariedad entre las políticas institucionales del mercado de trabajo y del de productos. No obstante, y al contrario que en los trabajos anteriormente citados, para estos autores una desregulación simultánea en ambos mercados puede llegar a provocar una pérdida de empleos, especialmente en el caso de trabajadores marginales con escasa formación.

⁵ La disparidad en los resultados llevó a Baker *et al.* (2005) a afirmar que los resultados pueden variar enormemente en función de los países analizados, del periodo considerado y de la medición de las variables institucionales.

Análisis econométrico

Desde un punto de vista econométrico, definiremos el modelo empírico del desempleo a través de un panel de 21 países de la OCDE construido con datos anuales de las variables para el periodo 1985-2011⁶. En concreto, el crecimiento del desempleo será explicado por su propio retardo, lo que nos indica que la variación del paro depende, al menos en parte, de su evolución en el periodo anterior. Es decir, existe cierta persistencia en el nivel de desempleo de los países. A ella se unen una serie de variables macroeconómicas e institucionales, de modo que la ecuación empleada para estimar el crecimiento del desempleo adopta la siguiente forma:

$$Y_{it} = \beta Y_{it-1} + \gamma X_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (\text{eq. 1})$$

Siendo Y_{it} la variable dependiente en el país i en el año t , mientras que X_{it} hace referencia al vector de variables independientes en cada uno de los países y para cada periodo de tiempo. Incluye tanto las variables macroeconómicas consideradas, como las variables institucionales del mercado de trabajo y de productos⁷.

Finalmente, se han incluido en el modelo efectos fijos (μ_i), de modo que se recoja la heterogeneidad que presentan los países, así como un término error (ε_{it}).

En concreto, y dentro de las variables macroeconómicas, se han considerado en el análisis inicial la tasa de inflación, tanto de los bienes consumidos como de los importados, la tasa de crecimiento de la productividad de la mano de obra, la tasa de crecimiento del PIB real y la tasa

de crecimiento de los impuestos directos e indirectos. En cuanto a las variables institucionales que hacen referencia al mercado de trabajo, se ha considerado el nivel de coordinación en la negociación salarial, el salario mínimo, la legislación sobre contratación y despido de trabajadores, las políticas activas del mercado de trabajo, la generosidad de las prestaciones por desempleo, y en concreto del seguro de desempleo, y la formación de la mano de obra. Por su parte, la variable institucional empleada para el mercado de productos es un indicador sintético que mide las barreras a la creación de empresas, ya se deba a trámites burocráticos, costes económicos, problemas de financiación, etc.

Tanto el concepto y lo que representan las variables consideradas, como el resultado esperado de ellas, así como el modo en que se han construido las series de todos los países considerados para el periodo completo 1985-2011, se recogen más abajo, en los epígrafes 4.1 y 4.2.

Descripción de las variables macroeconómicas

A continuación describimos las variables macroeconómicas consideradas en el estudio. Todas se recogen en la Tabla 2, donde se identifica la variable empleada, el modo en que se han construido las series, y el efecto esperado de cada variable en el comportamiento del desempleo.

Variables institucionales del mercado de trabajo y de productos

De igual modo, se detallan a continuación, en la Tabla 3, las variables institucionales, tanto del mercado de trabajo como del mercado de productos, reflejándose el modo en que la base de datos ha sido construida.

⁶ En concreto se incluyen los siguientes países: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

⁷ Debemos ser conscientes de que esta forma de proceder nos permite extraer conclusiones generales para el conjunto de países considerados. Las peculiaridades que presenta cada país pueden hacer que su comportamiento, especialmente en un momento concreto, pueda diferir del comportamiento medio, que en cualquier caso sigue siendo válido en el largo plazo y con carácter general.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

TABLA 2.

Variables macroeconómicas consideradas en el estudio

Variable	Concepto	Efecto esperado en la tasa de paro	Serie
$dunemp_{it}$ $dunemp_{it} = \frac{unemp_t - unemp_{t-1}}{unemp_{t-1}}$	Variación de la tasa de desempleo media, medida en términos decimales. En este sentido 0,01 debería leerse como 1%. La misma se ha calculado a partir de la tasa de paro.		1
inf_{it} $inf_{it} = \frac{IPC_t - IPC_{t-1}}{IPC_{t-1}}$	Tasa de inflación anual calculada a partir del índice de precios al consumo.	La existencia de una relación negativa entre la inflación de los bienes consumidos o de los bienes importados y la tasa de paro, pondría de manifiesto el cumplimiento de la curva de Phillips ⁸ . En este sentido inf_{it} e $import_{it}$ resultan variables sustitutivas. Además, y en la medida en que sea de esperar que la tasa de inflación del país responda mejor a la inflación importada en economías abiertas que en economías cerradas, si la variación de precios resulta ser una variable determinante de la tasa de paro, dicha tasa estará más controlada en economías abiertas.	2
$import_{it}$	Tasa de inflación de los bienes importados, es decir, la que procede del exterior. Su valor se ha multiplicado por el grado medio de apertura de la economía a lo largo de todo el periodo muestral (1985-2011). En este sentido, la apertura del país se ha obtenido como el ratio entre el gasto nominal de las importaciones en bienes y servicios y el PIB a precios corrientes.		3
$prod_{it}$	Tasa de crecimiento de la productividad de la mano de obra, obtenida como el porcentaje de cambio del PIB real por persona empleada, multiplicada por 1 menos el grado medio de apertura de la economía.	Al multiplicar la productividad por (1 menos el grado de apertura de la economía), se está suponiendo que el crecimiento de la productividad puede ser menos eficaz para solventar problemas de desempleo en una economía cerrada a la competencia exterior que en una abierta.	4
$GDP_r_g_{it}$ $GDP_r_g_{it} = \ln(GDP_r)_t - \ln(GDP_r)_{t-1}$	Tasa de crecimiento del PIB real que ha sido calculada como la diferencia de los logaritmos.	A priori, y en línea con la literatura, un mayor crecimiento económico resulta determinante en el control del desempleo, y aquellas economías que presenten un mayor crecimiento mostrarán también niveles de paro más bajos	5
$itax_{it}$ $itax_{it} = \frac{imp. indirectos_t - subsidios_t}{consumo de las familias_t}$	Tasa de crecimiento de los impuestos indirectos. La serie se define como el resultado del cociente entre la diferencia de los impuestos indirectos pagados por los hogares y los subsidios entregados por el Estado a las familias, y el gasto total de éstas.	Los efectos de la carga impositiva sobre el mercado de trabajo pasan por la capacidad de presión salarial con la que cuentan los trabajadores. Tanto en el caso de los impuestos indirectos como en el de los directos, cuanto más elevados sean menor será la capacidad de consumo familiar. Por este motivo, y para tratar de mantener el poder adquisitivo, los trabajadores en activo reclaman incrementos salariales. Es precisamente esta presión salarial al alza la que termina por afectar al mercado de trabajo, que ve cómo se reducen las posibilidades de colocación aumentando el desempleo. No obstante, los trabajadores en paro, al disponer de una menor capacidad de consumo, se ven obligados a reducir su salario de reserva aceptando más fácilmente puestos de trabajo a los que antes renunciaban. Así, el efecto de la variación de los impuestos sobre el paro resulta, al menos a priori, ambiguo.	6
$dtax_{it}$ $dtax_{it} = \frac{imp. directos_t + Contrib.SS_t}{(compensación a familias_t + rentas propiedad_t + benef. y transf. corrientes_t)}$	Tasa de crecimiento de los impuestos directos obtenidos como el resultado de dividir la suma de los impuestos sobre la renta y las contribuciones a la Seguridad Social de las familias, entre la suma de las compensaciones a los trabajadores, las rentas netas de la propiedad y los beneficios y contribuciones sociales así como otras transferencias corrientes percibidas.	No ocurre lo mismo en el caso de las cargas tributarias sobre los empresarios. En este sentido, Nickell (1997), Scarpetta (1996), Elmeskov et al (1998), Daveri y Tabellini (2000) y Heitger (2002), analizan los efectos que las cotizaciones a la Seguridad Social tienen en el mercado laboral, concluyendo que existe una relación positiva entre los impuestos sobre el empleo y el nivel de paro.	7

1) La serie se ha tomado de Layard *et al.* (1991) y se ha actualizado con la tasa de paro ofrecida por la OCDE, excepto en los casos de: Portugal, que se ha tomado de la base de datos de la London School of Economics CEP-OCDE hasta 2004 (Nickell (2006) y Nickell y Nunziata (2001)) y se ha actualizado con Ameco de la Comisión Europea; Italia, cuyos datos se han recogido de la US Bureau of Labor Statistics; y Grecia, cuya serie ha sido construida íntegramente con la base de datos Ameco. **2)** La serie del índice de precios al consumo se ha obtenido de la base International Financial Statistics (IFS) del Fondo Monetario Internacional (IMF). **3)** Para construir la serie de precios de los bienes importados se ha acudido a la base International Financial Statistics (IFS), excepto en los casos de Países Bajos y España, donde la serie de precios importados procede de la base de datos Eurostat de la Comisión Europea. Por su parte, la serie de Bélgica, Irlanda, Portugal y Noruega se ha construido a partir del IFS y se ha actualizado con la tasa de crecimiento ofrecida por la base de datos Ameco a partir de 1993, 2002, 2004 y 2009 respectivamente. Las series necesarias para obtener el grado de apertura exterior se han tomado de la base (IFS) del (IMF). **4)** La serie de productividad se ha construido como el cociente entre el PIB a precios constantes y el empleo total. La serie del PIB real procede de las Cuentas Nacionales publicadas por la OCDE, mientras que la serie de empleo ha sido tomada de la base de datos Economic Outlook de la OCDE. **5)** La serie de PIB real se ha tomado de las Cuentas Nacionales publicadas por la OCDE. **6)** La serie de impuestos indirectos se ha tomado, entre 1985 y 2004, de la base de datos CEP-OCDE de la London School of Economics (Nickell (2006)), y ha sido actualizada usando las series de impuestos indirectos, subsidios totales y gasto privado total que ofrecen las Cuentas Nacionales de la OCDE. Las excepciones son: Grecia, que se ha construido a partir de las Cuentas Nacionales de la OCDE y Ameco de la Comisión Europea; y Nueva Zelanda, cuyas series de impuestos indirectos y de subsidios totales se han actualizado, con las series ofrecidas por la Cuentas Nacionales del propio país desde el 2010 y 2006 respectivamente. **7)** La serie de impuestos directos se ha tomado de la base de datos CEP-OCDE de la London School of Economics (Nickell (2006)) hasta el año en que la serie está disponible (2003 en el mejor de los casos) y ha sido actualizada con las series de impuestos directos, contribuciones a la seguridad social de los trabajadores y el conjunto de transferencias corrientes recibidas por los hogares. Las primeras dos series se han tomado de la base Revenue Statistics de la OCDE, y la tercera se ha construido con los datos de las Cuentas Nacionales de la OCDE. Las excepciones son: Australia, que se ha actualizado desde 1991; Dinamarca y Portugal, desde 2003; Reino Unido, desde 2001; y Suiza, desde 1996. En el caso de los dos últimos países las variables que representan las transferencias corrientes recibidas por las familias se han tomado de la base de datos Ameco. Por su parte, en el caso de Nueva Zelanda los datos entre 1985 y 1987 se han tomado de la serie del tipo impositivo sobre el trabajo que ofrecen Doménech y García (2008). Se ha hecho lo mismo en el caso de Irlanda para el periodo 1988-2001. Finalmente, para la construcción íntegra de la serie de Grecia hemos utilizado los datos de impuestos directos y contribuciones a la seguridad social de los trabajadores de la base Revenue Statistics de la OCDE, y para el conjunto de transferencias corrientes recibidas por los hogares las series ofrecidas por Ameco. En este país concreto, los cinco primeros años de la serie están perdidos.

⁸ La tasa de inflación de los bienes importados incluye tanto los bienes importados finales, que son consumidos en el país, como los bienes importados que se emplean como *inputs* en la producción final del país.

TABLA 3.
Variables institucionales del mercado de trabajo y de productos consideradas en el estudio

Variable	Concepto	Efecto esperado en la tasa de paro	Serie
<i>COORD_{it}</i>	Variable que recoge el nivel de coordinación que prevalece en el régimen de negociación salarial, y en concreto el grado de simultaneidad con el que se llevan a cabo las negociaciones en los diferentes sectores o empresas. El índice toma valores entre 1 y 3, tal que el valor 3 indica el mayor grado de coordinación posible.	A priori, es de esperar que la coordinación salarial favorezca la moderación salarial, mejorando el comportamiento del empleo.	1
<i>MinW_{it}</i>	Variable que mide la relación entre el salario mínimo y el salario medio de la economía. Esta variable toma el valor 0 para aquellos países que como Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Italia, Noruega, Suecia y Suiza no tienen salario mínimo interprofesional a nivel nacional para el periodo considerado ⁹ .	En principio, un mayor salario mínimo debería traer consigo mayores tasas de paro. Sin embargo, Card y Krueger (1995) sostienen que no hay un consenso claro sobre el impacto del salario mínimo en la tasa de desempleo pues, aunque el salario mínimo no tiene efectos sobre los trabajadores con formación y experiencia, sí puede llegar a tener un efecto negativo sobre el empleo de los más jóvenes, especialmente en aquellos países en los que las cotizaciones sociales son elevadas (Dolado <i>et al.</i> (1996))	2
<i>EPL_{it}</i>	Índice sintético medido a través de la legislación sobre la contratación y el despido de los trabajadores, y que representa el nivel de protección que se ofrece a los trabajadores. En concreto, hace referencia, como señala Ochel (2009), a la indemnización de despido y tiempo de preaviso. Su valor se sitúa entre 0 y 2, siendo las economías de España, Grecia, Italia, Portugal y Alemania, con valores medios más alto, situados entre 1,47 y 1,78, las que presentan un mayor nivel de protección; mientras que Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, con valores medios comprendidos entre 0,10 y 0,35, son los mercados más flexibles.	Las legislaciones de protección a los empleados reducen las posibilidades de las personas paradas para abandonar su situación, pues las empresas tienden a ser más cautelosas con las contrataciones. No obstante, también reducen las posibilidades de despido, al menos en el corto plazo. Blanchard y Giavazzi (2003) sostienen que la desregulación del mercado de trabajo perjudica a corto plazo a los trabajadores que tienen la seguridad de ser contratados, ya que no genera sobre ellos ningún efecto a largo plazo, salvo la mayor probabilidad de ser despedidos, por lo que la desregulación les resulta negativa. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los trabajadores que tienen más probabilidades de estar en paro, a los que la desregulación les beneficia al aumentar sus posibilidades de ser contratados.	3
<i>APLM_{it}</i>	Variable que viene dada por la relación por cociente entre el gasto en políticas activas del mercado de trabajo y el gasto total del gobierno en políticas laborales ¹⁰ .	Las políticas activas tratan de favorecer la colocación de los trabajadores, mientras que las políticas pasivas buscan garantizar la supervivencia de las personas paradas. Por lo tanto, un mayor gasto en políticas activas, y siempre que éste se enfoque de manera adecuada, debería incidir positivamente en el mercado de trabajo con reducciones de la tasa de paro. No obstante, las experiencias en contra de esta afirmación se suceden. Mientras Andersen y Svarer (2007) y Calmfors <i>et al.</i> (2004) encuentran en las políticas activas una vía para la reducción del desempleo, Martin y Grubb (2001) concluyen que su efecto no es significativo.	4
<i>Unem_{s_s}</i>	Variable que representa la generosidad del seguro de desempleo, y más en concreto, la tasa de sustitución del seguro de desempleo.	Como sostiene Nickell (1997), en la medida en que su existencia reduce el temor a estar parado, aumenta la capacidad de presión salarial de los trabajadores dificultando la colocación de las personas desempleadas. Al mismo tiempo, un seguro de desempleo generoso reduce la efectividad de las personas paradas a la hora de encontrar empleo.	5
<i>Unem_{Dur}</i>	Indicador que mide la generosidad del seguro de desempleo al representar la duración en semanas del mismo.	A priori, y como se señala en Heitger (2002), la mayor duración de los beneficios a los desempleados se asocia con una tasa de paro más elevada. El motivo reside en el hecho de que la garantía de una renta desincentiva la búsqueda activa de empleo.	5

→
Continúa en la página siguiente

⁹ Algunos países que no tienen salario mínimo interprofesional a nivel nacional, y para los que se ha considerado valor cero, tienen sin embargo un salario mínimo establecido para los trabajadores de algunos sectores.

¹⁰ Las políticas activas del mercado de trabajo incluyen las políticas de formación de la mano de obra, las ayudas en la búsqueda de empleo, los subsidios a la creación de empleo y las medidas especiales a favor de la colocación de los discapacitados

TABLA 3. (continuación)

Variables institucionales del mercado de trabajo y de productos consideradas en el estudio

Variable	Concepto	Efecto esperado en la tasa de paro	Serie
<i>Unem_Cot</i>	Mide las semanas de cotización que, como mínimo, se exigen para generar derechos a percibir el seguro de desempleo ¹¹ .		5
<i>SchoolM&Mit</i>	Nivel educativo, en años medios de formación, de la población en edad de trabajar	A priori, cuanto mayor es la formación de la mano de obra mayor es la posibilidad de encontrar empleo. No obstante, la afirmación no puede hacerse con carácter general, pues alcanzado un determinado nivel de formación, y dada la estructura productiva del país, podrían entrar en funcionamiento los rendimientos marginales decrecientes, dificultando la contratación de la mano de obra. Hecho que puede verse agravado por la mayor productividad de la mano de obra altamente cualificada.	6
<i>PMR_EB_{C&Nit}</i>	Indicador agregado construido por Conway y Nicoletti (2006) para la OCDE, que mide las restricciones existentes a la creación de empresas. Sus valores varían entre 0 y 6, siendo 0 el menor nivel de regulación y 6 el mayor ¹² .	La regulación del mercado de productos genera efectos en el mercado de trabajo. Así, una menor regulación a la creación de empresas afectará positivamente al establecimiento de nuevos negocios y consecuentemente a la creación de empleo. Los efectos, sin embargo, son más a largo que a corto plazo. Al reducirse los costes de entrada, el número de empresas en el mercado se multiplica, aumentando la elasticidad de demanda de los bienes y servicios. Esta mayor demanda lleva con el tiempo a aumentar la producción y termina por generar tasas de desempleo más bajas y un mayor salario real (Blanchard y Giavazzi (2003)).	7

1) El índice se ha tomado, para el periodo 1985-2000, de Ochel (2000), serie ofrecida por la base de datos CEP-OCDE de la London School of Economics (Nickell (2006)). Del 2000 en adelante, la serie ha sido extendida con los datos de coordinación del mercado de trabajo de Visser (2013), cuyo índice se ha ajustado a la misma escala utilizada por Ochel (entre 1 y 3). Sólo en el caso de Grecia la serie en su totalidad se ha tomado de Visser re-escalándose a valores comprendidos entre 1 y 3. La serie ofrecida por Ochel está basada en datos ofrecido por la OCDE, Traxler y Kitel (2000), Wallerstein (1999), Windmuller (1987) y Bamber and Lansbury (1998). **2)** La serie del salario mínimo, así como la del salario medio, ha sido tomada de la base de datos Employment Outlook de la OCDE. **3)** La serie de legislación sobre el mercado de trabajo está tomada, hasta el año 2004, de la base de datos CEP-OCDE de la London School of Economics de Nickell (2006) para todos los países excepto para Grecia. La misma se ha extendido con la serie de regulación de protección a favor del trabajador que para los trabajadores con contrato indefinido ofrece la base de datos Employment Outlook de la OCDE. En el caso de Grecia se ha utilizado la serie re-escalada que ofrece esta última base de datos. **4)** Tanto la serie de gasto en políticas activas del mercado de trabajo como la del gasto total en políticas laborales se han extraído del Programa de Políticas de Empleo que ofrece la base de datos Employment Outlook de la OCDE. **5)** Las tres series que hacen referencia a la generosidad del seguro de desempleo (*Unem_s_s*, *Unem_Dur*, *Unem_Cot*) se han tomado de Scroggs et al. (2013a) que ofrece valores para el periodo 1970-2011. **6)** La serie ha sido tomada de Morrison y Murtin (2009), que ofrece datos decenales para el periodo 1870-2010. Por eso, y para disponer de datos anuales, se han interpolado linealmente los valores intermedios. El dato del año 2011 se ha extendido con la serie ofrecida por Cohen y Soto (2007) que actualizaron Cohen y Lecker (2014), quienes facilitan datos de formación de la mano de obra hasta 2020. **7)** Conway y Nicoletti (2006) elaboran, para el periodo 1975-2007, un indicador sobre la regulación del mercado de productos a nivel agregado y desagregado, cubriendo en este último caso las barreras interpuestas por el gobierno a la creación de empresa, al comercio y a la inversión y a la propiedad pública. En concreto, hemos utilizado la serie de regulación que dificulta la creación de empresas, de Conway y Nicoletti (2006) y se ha extendido con la misma serie ofrecida por la OCDE.

Análisis preliminar de las variables consideradas

Descritas las variables consideradas en el estudio, ofrecemos en la Tabla 4, a modo de resumen y para el periodo 1985-2011, los principales datos estadísticos de las mismas. Los

valores obtenidos muestran claramente la existencia de disparidades importantes tanto entre países como a lo largo del tiempo.

En primer lugar, en lo que a las variables macroeconómicas se refiere, las discrepancias son marcadas. Las disparidades en la

¹¹ Las discrepancias entre los países considerados son notables. Así, en la parte baja de la Tabla encontramos los casos de Australia, Nueva Zelanda, Noruega y Reino Unido. Los dos primeros países son casos extremos por la generosidad de sus sistemas, pues además de no exigirse un periodo mínimo de cotización para percibir el seguro de desempleo, la duración del mismo excede la de cualquier otro país. En la zona alta de la Tabla se sitúan Japón y Países Bajos, quienes exigen más de seis años y medio de cotización para poder percibir el seguro de desempleo durante el periodo máximo

¹² La serie se construye con información recogida de siete sectores no manufactureros (gas, electricidad, correos, telecomunicaciones y transporte aéreo, por ferrocarril o por carretera). Como los sectores no manufactureros representan prácticamente dos tercios de la actividad económica, el indicador es una buena aproximación al nivel de regulación que impera en el mercado de productos en su conjunto

tasa de paro ya fueron mencionadas anteriormente, por lo que no nos detendremos de nuevo en su análisis. Sí prestaremos cierta atención a la tasa de inflación, donde cabe señalar las mayores tasas medias experimentadas por Grecia, España y Portugal, así como los menores niveles de Alemania, Suiza y Países Bajos. No obstante, la desaceleración mostrada con carácter general por los países de la OCDE, contrasta con la mayor estabilidad de Austria, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos.

Respecto al crecimiento económico, mientras Irlanda y Australia presentan las tasas medias más elevadas para el periodo considerado, las más bajas corresponden a Dina-

marca, Grecia y Suiza. No obstante, tan importante como conocer los países con mayores tasas de crecimiento es saber cuáles tienen comportamientos más estables a lo largo del tiempo. En este sentido, cabe destacar los casos de Australia, Bélgica, Suiza y Estados Unidos por su estabilidad frente a los de Finlandia, Grecia e Irlanda, que presentan fluctuaciones más marcadas.

En cuanto a la productividad de la mano de obra, debemos decir que, al igual que ocurre en el caso del crecimiento económico medio, las disparidades entre países son notables. Así, los mayores crecimientos de la productividad a lo largo del periodo se producen en Finlandia, Suecia y Japón, países que superan

TABLA 4.
Estadísticos descriptivos básicos de las variables consideradas

	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
UNEMP	567	7,36	3,78	1,40	24,10
INF	567	3,09%	2,91%	-1,72%	23,12%
GDPG_g	567	2,25%	2,32%	-9,35%	10,75%
IMPORT	567	0,40%	1,55%	-7,97%	5,99%
PROD	567	0,89%	1,53%	-12,77%	5,57%
ITAX	567	0,86%	6,75%	-60,34%	48,69%
DTAX	562	0,07%	3,83%	-14,78%	23,19%
COORDOch	567	2,05	0,59	0,88	3,00
MinW	567	0,23	0,21	0,00	0,59
EPL	567	1,06	0,51	0,10	2,00
SchoolM&M	567	11,42	1,61	5,74	13,64
Unem_s_s	567	0,57	0,19	0,02	0,97
Unem_Cot	567	141,50	268,90	0,00	1.040,00
Unem_Dur	567	209,32	328,62	21,00	999,00
APLM	567	0,38	0,12	0,10	0,76
PMR_EBC&N	567	2,96	1,69	0,30	6,00

Fuente: Elaboración propia

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

el 1,2% de crecimiento medio anual; mientras que los más bajos corresponden a Países Bajos (0,24%), Suiza (0,28%) y Nueva Zelanda (0,16%). Por otro lado, cabe señalar que sólo Estados Unidos logra mantener tasas de crecimiento de la productividad positivas a lo largo de todo el periodo. En cambio, Alemania y Nueva Zelanda son los que obtienen los valores mínimos más bajos, superándose en ambos casos el -11,00% en el año 1991 y 1986 respectivamente.

En relación con la imposición, los mayores crecimientos medios en los impuestos indirectos se han producido en Italia, Portugal, España y Suecia; mientras que Australia, Austria, Reino Unido y Estados Unidos los han visto caer. Además, el crecimiento medio de los impuestos indirectos en la UE (1,08%) supera con creces al que han experimentado los países de la OCDE que no son europeos (0,62%). No obstante, y dentro de los primeros, son los países de la cuenca mediterránea los que más han incrementado su carga impositiva (1,57%). Algo similar ocurre con los impuestos directos, donde la caída impositiva de Reino Unido, Suecia, Alemania, Países Bajos, Finlandia y Dinamarca, no han logrado compensar los fuertes crecimientos medios de Grecia, Italia, Portugal y España. Por lo tanto, también el crecimiento medio de los impuestos directos en la UE (0,28%) supera al de los países OCDE no europeos (-0,24%).

Por su parte, las variables institucionales, tanto del mercado de trabajo como del mercado de productos, describen, en general, comportamientos similares a los de las variables macroeconómicas. El grado de coordinación en la negociación salarial es ligeramente más elevado en los países de la UE que en los países de la OCDE que no pertenecen a la UE, si bien en esta ocasión las di-

ferencias entre los países periféricos y el resto de Estados miembros de la UE son inexistentes. En cuanto a la tendencia a lo largo del periodo, los decrecimientos son la tónica en los países ajenos a la UE. Sin embargo, los mayores crecimientos se producen en Italia, Grecia, Finlandia y España. Algo similar ocurre con la legislación que los gobiernos han desarrollado para proteger a los trabajadores. Así, la legislación es más protectora en los países del Viejo Continente, especialmente en Alemania, Francia, Italia, Grecia, Portugal y España, que en el resto de países de la OCDE. Cabe destacar el caso de Portugal por la fuerte desregulación llevada a cabo, especialmente desde comienzos del siglo XXI, pese a lo cual sigue manteniendo altos niveles de regulación laboral.

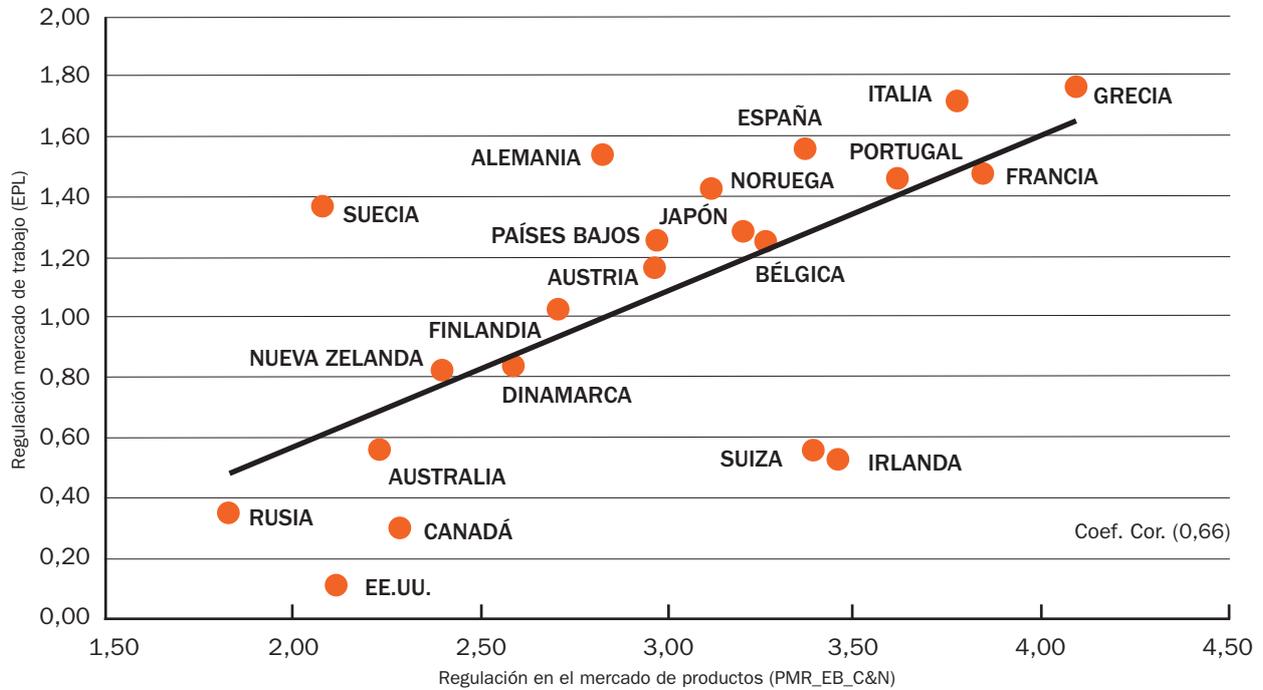
Respecto al salario mínimo, hay que destacar la inexistencia del mismo en Austria, Dinamarca, Alemania, Italia, Finlandia y Suecia, a los que se unen Noruega y Suiza, lo que hace que el valor medio de esta variable sea menor en la UE que en el resto de países OCDE. Por su parte, y en relación con el gasto en políticas activas, destacan las continuas fluctuaciones que esta variable experimenta a lo largo del periodo considerado, así como que España es el país que en media mantiene un menor nivel de gasto, y ello pese al fuerte crecimiento global mostrado a lo largo del periodo, equivalente a los de Dinamarca y Reino Unido.

En relación con las variables institucionales del mercado de productos, debemos señalar que, con independencia del indicador utilizado, los países europeos presentan mayores barreras a la creación de empresas, y al funcionamiento de la libre competencia. Destacan los casos de Francia, Grecia, Italia, Irlanda y Portugal por sus elevadas barreras empresariales medias. Si bien el esfuerzo realizado en los úl-

GRÁFICO 3.

Relación entre la regulación en el mercado de trabajo y del mercado de productos

(Valores medios expresados en forma de coeficiente 1985-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de Nickell (2006), OCDE (2014a y 2014b) y Conway y Nicoletti (2006).

timos años, especialmente a comienzos del siglo XXI y hasta el inicio de la crisis, ha permitido que estos países, con la excepción de Irlanda, alcancen índices de regulación más próximos a los de los países de su entorno.

Finalmente, y en lo que a la formación de la mano de obra se refiere, la formación media de los países considerados se sitúa, para el conjunto del periodo, en los 11,42 años de formación. No obstante, las diferencias entre países son patentes, y mientras en unos el tiempo medio de formación supera los 13 años, caso de Estados Unidos, en otros, como en Grecia, no se alcanzan los 7. Sí puede, sin embargo, afirmarse que, con carácter general,

son los países de la UE los que presentan, en media, menor nivel de formación, siendo España, Grecia, Italia, Irlanda y Portugal aquellos en los que sus ciudadanos dedican menos años a su educación.

Llegados a este punto, es necesario preguntarse por la relación existente entre las regulaciones en el mercado de trabajo y de productos. En este sentido, y como se observa en el Gráfico 3, son los países con mayor regulación en el mercado de trabajo los que presentan también mayores barreras a la creación de empresas, siendo el coeficiente de correlación entre ambos indicadores del 66%¹³. Además, y si bien algunos países cuentan con

¹³ Este hecho pone de manifiesto las ventajas que pueden existir en una desregulación simultánea en ambos mercados.

TABLA 5.

Agrupación por países (Desempleo, formación de la mano de obra, regulación del mercado de trabajo y del mercado de productos)¹

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Dinamarca	Japón	Australia	Irlanda
Suecia	Países Bajos	Bélgica	Grecia
Suiza		Estados Unidos	Francia
Noruega		Nueva Zelanda	Portugal
Austria		Canadá	España
Alemania		Reino Unido	Italia
Finlandia			

¹ Las variables empleadas para medir la regulación del mercado de trabajo han sido (EPL, Unem_s_s; Unem_cot; MinW, APLM) mientras que la empleada para medir la regulación del mercado de productos ha sido (PMR_EB_{C&N}).

Fuente: Elaboración propia

una excesiva protección al trabajo dado su nivel de regulación en el mercado de productos, como es el caso de Suecia, Noruega, Alemania y España, en otros, como Irlanda, Suiza, Estados Unidos y Canadá, la protección al trabajador es más bien escasa. Por otro lado, destaca el hecho de que sean Grecia, Italia, Francia, Portugal y España los países que, junto a Irlanda, presentan las mayores tasas de paro y los que muestran los niveles más elevados de regulación en ambos mercados.

Una vez hecha esta primera valoración sobre los niveles de regulación en el mercado de trabajo y de productos, cabe dar un segundo paso y profundizar en el análisis de las relaciones entre las variables institucionales y el nivel de paro mediante un análisis de *clusters* que nos permita agrupar los países con patrones de comportamiento similar dadas unas variables previamente seleccionadas¹⁴. Los resultados recogidos en la Tabla 5 muestran cómo los 21 países de la OCDE seleccionados se agrupan hasta en cuatro conglomerados diferentes, siendo los países de la cuenca mediterránea, que ya presentaban regulaciones estrictas en ambos mercados, los

que junto a Irlanda, constituyen el *cluster* cuarto. Son precisamente las elevadas tasas de desempleo y la baja formación de su mano de obra los factores que arrastran a este último país al grupo de países con mayores restricciones. Del resto de grupos resultantes podemos destacar el tercero, que integra a los países de corte más liberal entre los que se sitúan los anglosajones, excluida Irlanda, además de a Bélgica.

Finalmente, y a la vista de los resultados del análisis de conglomerado, creemos necesario conocer las debilidades y fortalezas de la economía española, no sólo frente al conjunto de países considerados sino también frente al resto de países periféricos. En relación a la totalidad de los 21 países considerados, y como se observa en el Gráfico 4, podemos afirmar que España presenta un mayor crecimiento económico. Sin embargo, la productividad de la mano de obra resulta más débil, tal vez motivada por su menor formación y la mayor regulación del mercado de trabajo (EPL) y del mercado de productos, pues tiene mayores barreras a la creación de empresas (PMR_EB_{C&N}). Por lo que respecta al resto de

¹⁴ Para realizar el *cluster* hemos utilizado la versión 18 del programa SPSS y en concreto hemos acudido al método de Ward, conglomerado jerárquico que pretende maximizar la homogeneidad dentro de cada conglomerado minimizando la variación intragrupal de la estructura formada.

variables que miden la intervención en el mercado de trabajo, nuestro país presenta un seguro de desempleo más generoso en lo que a la tasa de reemplazo y al periodo de cotización se refiere, aunque no lo es tanto en relación con su duración¹⁵. Por su parte, el salario mínimo español resulta elevado cuando se compara con el salario mínimo medio de los países de la OCDE, mientras que muestra una debilidad muy marcada en lo que al gasto en políticas activas se refiere¹⁶.

Por su parte, y en comparación con los países periféricos, la debilidad que España muestra en las variables relacionadas con la intervención pública en el mercado laboral,

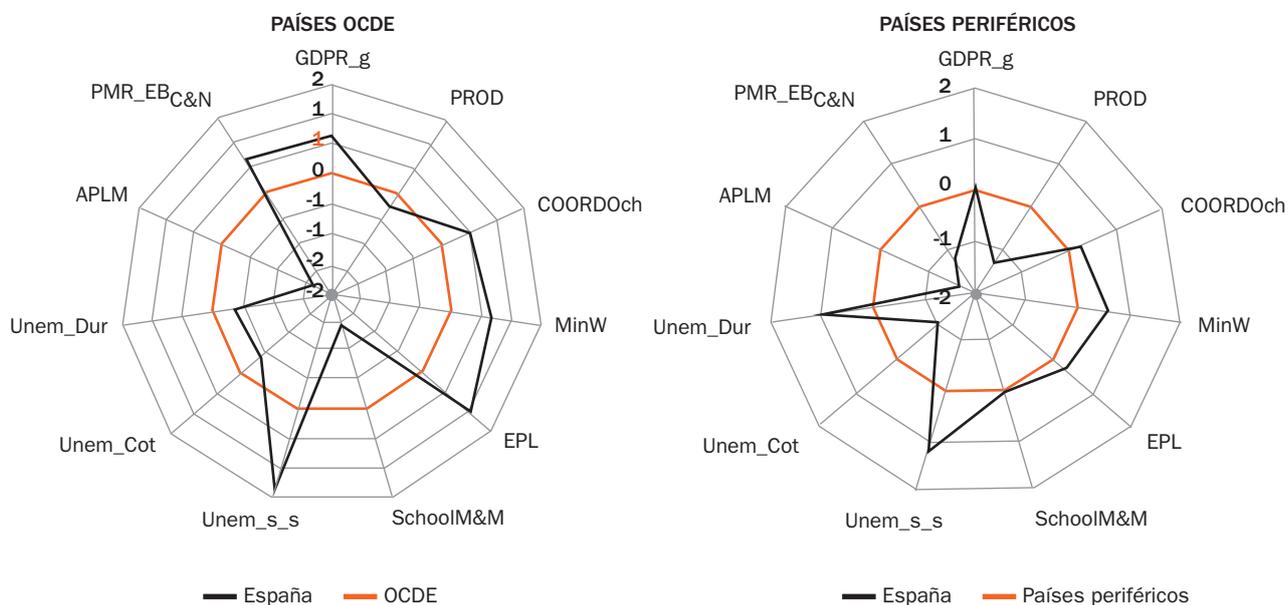
con un seguro de desempleo que, al igual que el salario mínimo, resulta ser muy generoso, queda en parte compensada por nuestra menor regulación en el mercado de productos. Por otro lado, las diferencias en las variables macroeconómicas son prácticamente inexistentes con la única salvedad de la productividad de la mano de obra, donde España muestra una clara debilidad¹⁷.

Principales resultados

Hechas las primeras valoraciones generales, corresponde ahora adentrarse en los resultados de las estimaciones realizadas. En concreto, hemos recurrido a un modelo MCO de

GRÁFICO 4.

Debilidades y fortalezas de la economía española frente a la OCDE-21 y países de la cuenca mediterránea e Irlanda (Media entre 1985 y 2011)



Fuente: Elaboración propia

¹⁵ Hay que señalar en este sentido que la generosidad del seguro de desempleo de Australia, Bélgica y Nueva Zelanda es la que marca la situación.

¹⁶ El elevado salario mínimo español queda justificado, como ya se comentó anteriormente, porque existe un alto número de países en los que durante el periodo 1985-2011 no existe salario mínimo.

¹⁷ España ha tenido un importante crecimiento positivo de la productividad durante el actual periodo de crisis.

TABLA 6.
Regresión del crecimiento del desempleo para diferentes paneles de países
 (Datos 1985-2011)

	OCDE 21		UE 14		Países periféricos 5	
$\Delta unem_{t-1}$	0,18938	(2,97)	0,22776	(2,88)		
Inf					-0,768214	(-4,19)
ΔP_{imp}	-1,10735	(-2,78)	-1,24766	(-2,60)	-0,861241	(-2,46)
ΔGDP_r	-5,88323	(-10,0)	-5,51237	(-9,96)	-5,34705	(-25,1)
$\Delta Prod$	3,40039	(3,03)	2,58654	(2,80)	3,77618	(7,05)
$\Delta Itax$	-0,32843	(-4,89)	-0,21517	(-1,89)		
$\Delta Dtax$	-0,20231	(-1,56)				
CoordOch					0,0561958	(2,15)
EPL	0,05299	(1,85)	0,05157	(2,74)	0,0479195	(3,36)
$Unem_{sub}$					-0,416412	(-5,25)
$Unem_{dur}$					-0,0018627	(-2,33)
School _{M&M}			0,02094	(1,35)		
PMR _{EB_{C&N}}	0,01193	(2,94)	0,01435	(2,29)		
MinW	0,05935	(1,26)	0,05157	(1,42)	0,120495	(4,75)
	R ² = 0,668		R ² = 0,661		R ² = 0,705	
	n° obser. 522		n° obser. 350		n° obser. 130	
	n° variables 30		n° variables 23		n° variables 14	

El número de variables incluye los efectos individuales de los países.
 Fuente: Elaboración propia

datos de panel balanceado que se ha aplicado a los 21 países de la OCDE seleccionados; así como a los Estados miembros de la UE, repitiéndose el proceso posteriormente para los cinco países periféricos¹⁸. En todos los casos, el número de observaciones por país es de 27, número adecuado para poder extraer efectos individuales¹⁹.

Para obtener las estimaciones se ha aplicado un proceso de iteración, de modo que las variables menos significativas se han ido

eliminando hasta llegar a un modelo en el que todas las variables son significativas al nivel 1%, 5% o 10%²⁰. Los resultados finales se recogen en la Tabla 6.

Resultados en la OCDE

De la primera columna de la Tabla 6 se concluye que, si bien a nivel de la OCDE las variables macroeconómicas son determinantes en el crecimiento del desempleo, los niveles de regulación, tanto del mercado de trabajo

¹⁸ Para corregir la estacionalidad de la tasa de paro, hemos aplicado el modelo a la tasa de crecimiento del desempleo.

¹⁹ Judson y Owen (1999) muestran el buen comportamiento de la estimación MCO en un panel suficientemente grande.

²⁰ Las estimaciones se han realizado con el paquete econométrico Ox-Metrics 5.10.

como del mercado de productos, resultan positivos y significativos.

Influencia de las variables macroeconómicas

En relación con las variables macroeconómicas, cabe destacar la relación negativa entre el crecimiento de los precios de los bienes importados y el crecimiento del paro, lo que pone de manifiesto el cumplimiento de la curva de Phillips y consecuentemente la posibilidad con la que cuentan los gobiernos de los países, al menos a corto plazo, de reducir el paro con creación de inflación.

Además, y como cabía esperar, el crecimiento de la economía real guarda una relación estrecha y negativa con la variación del paro, siendo la variable con mayor impacto en el mercado de trabajo, seguida a cierta distancia de la propia productividad de la mano de obra, cuyo incremento favorece la producción pero reduce las necesidades de contratación afectando negativamente al empleo.

Finalmente, cabe destacar la incidencia significativa y negativa de la imposición directa e indirecta que recae sobre las familias. En este sentido, la caída media que se observa en los impuestos directos en la mayoría de los países considerados, aumenta la capacidad adquisitiva de los trabajadores y de las personas paradas que cobran un seguro de desempleo, lo que incide negativamente en su deseo por incorporarse activamente al mercado laboral. Si bien el crecimiento medio que se ha producido en los impuestos indirectos, con las únicas excepciones de Australia, Austria,

Reino Unido y Estados Unidos, compensa parcialmente el efecto de los impuestos directos al reducir las aspiraciones salariales de las personas paradas.

Influencia de las variables institucionales en el crecimiento del desempleo

Por otro lado, de los resultados se concluye que los países con mayores barreras a la creación de empresas y mayores niveles de protección al trabajador son los que presentan mayores crecimientos en sus tasas de desempleo; por lo que una desregulación conjunta de ambos mercados que module el poder negociador de los trabajadores y reduzca la dualidad del mercado laboral debe considerarse positiva para el empleo. Del resto de variables, sólo un salario mínimo interprofesional elevado parece ser perjudicial para la contratación de trabajadores.

De las variables no significativas, cabe destacar el signo negativo del gasto en políticas activas a favor del empleo, así como el signo positivo de la tasa de reemplazo del seguro de desempleo, y del periodo de cotización del mismo. En este sentido, cabe señalar que son varios los trabajos que encuentran un efecto muy limitado de la generosidad del seguro de desempleo en el mercado de trabajo; no sólo cuando se miran los efectos sobre la tasa de paro agregada, sino también cuando se analizan los efectos del seguro sobre la calidad del trabajo encontrado²¹. No obstante, sí existen efectos positivos y significativos de la generosidad del seguro de desempleo sobre la duración del paro²².

²¹ El reducido impacto que el seguro de desempleo tiene sobre la calidad del puesto de trabajo que se busca y se encuentra pasado el tiempo está documentado, entre otros, en los trabajos de van Ours y Vadopivec (2008), Caliendo *et al.* (2009) y Barbançon (2012).

²² Véanse en este sentido los trabajos de Hunt (1995), Lalive y Zweimuller (2004), Lalive *et al.* (2006), van Ours y Vodopivec (2006) y Adison y Portugal (2008).

Resultados en la Unión Europea

Cuando se analizan sólo los países de la UE (segunda columna de la Tabla 6) los resultados apenas varían; y las regulaciones del mercado de trabajo y de productos, así como el salario mínimo interprofesional, siguen siendo las variables institucionales más relevantes en la variación del paro. Por su parte, las variables macroeconómicas, con la única excepción de los impuestos directos, mantienen su significatividad y su signo de influencia.

No obstante, cabe destacar la incorporación de la formación de la mano de obra como variable significativa. Así, dado el elevado nivel actual de formación de la mano de obra, y en caso de que no exista un aumento de la capacidad productiva de los países europeos, aumentos adicionales en los años medios de formación sólo traerán consigo nuevos incrementos en el desempleo de la población. Los motivos son: a) la entrada en funcionamiento de los rendimientos decrecientes de la formación; b) la mayor cualificación de la población incrementa su productividad y consecuentemente el paro.

Resultados en los países periféricos

De los resultados recogidos en la tercera columna se desprende que los países periféricos presentan ciertas características propias que merecen un análisis un poco más detallado.

Influencia de las variables macroeconómicas

Si bien los signos de las variables macroeconómicas no varían con respecto a los que se muestran en la primera columna, sí que se

producen ciertas modificaciones reseñables. En primer lugar, el crecimiento del paro deja de tener un efecto de iteración, y ya no influye tanto en el paro de periodos sucesivos. Además, el gobierno se ve obligado a prescindir de la política fiscal, y en concreto de las subidas impositivas, para poder reducir el nivel de desempleo, y la tasa de inflación, medida por el IPC, resulta, al contrario de lo que ha ocurrido en los casos anteriores, significativa, reforzando el *trade-off* entre inflación y paro que puede utilizarse para reducir el desempleo en el corto plazo²³.

Influencia de las variables institucionales

Por su parte, y en relación con las variables institucionales, cabe destacar el fuerte papel jugado por los indicadores del mercado laboral, donde no sólo la regulación (EPL) y el salario mínimo mantienen su significatividad, ganando intensidad en este último caso, sino que nuevas variables aparecen en escena. En concreto, llama la atención la influencia que la generosidad del seguro de desempleo tiene en el nivel de paro de los países periféricos. Así, el crecimiento tanto de la tasa de reemplazo como de la duración del seguro de desempleo, eleva los salarios de reserva y disminuye el esfuerzo que realizan las personas paradas por salir de la situación de paro. El resultado es que una mayor generosidad del seguro de desempleo reduce la búsqueda activa de empleo.

Así mismo, el bajo grado de sindicación de estos países, inferior al 35%, y la elevada cobertura generalizada de la negociación salarial, hacen que un mayor grado de coordinación en la negociación salarial afecte positivamente al crecimiento del paro; lo que pone de manifiesto la

²³ En la situación actual de crisis, las bajas tasas de inflación que presentan los países de la periferia, con periodos de deflación en algunos países, sólo consiguen acelerar el crecimiento del paro.

necesidad de reformar el sistema de negociación salarial, buscando negociaciones a nivel de empresa y según productividad.

En el caso concreto de los países periféricos, y aunque no resultan significativos, creemos conveniente destacar los efectos en el gasto en políticas activas y cómo afectan los años medios de formación al crecimiento del paro. Las primeras ponen de manifiesto que más importante que el nivel de gasto es el modo y la eficacia con la que éste se lleve a cabo. Los segundos dejan claro que en los países de la periferia todavía no se han llegado a producir los rendimientos marginales decrecientes, por lo que seguir formando a la mano de obra, y hacerlo con calidad, puede resultar positivo para mejorar la situación del mercado de trabajo.

Finalmente, las barreras existentes a la creación de empresas pierden importancia como variable explicativa del crecimiento del desempleo. No obstante, el hecho de que mantengan su signo positivo pone sobre la mesa la conveniencia de seguir aplicando simultáneamente políticas de desregulación en ambos mercados.

Conclusiones

Del análisis realizado se pueden extraer algunas conclusiones y recomendaciones que podrían ayudar a reducir el elevado nivel de desempleo que, de forma permanente, presentan algunos países entre los que se sitúa España. Para ello hemos analizado, en diversos países, el comportamiento de ciertas variables, tanto de carácter macroeconómico como institucional, que, al menos *a priori*, resultan esenciales en la determinación del nivel de paro existente; para posteriormente, en una segunda fase, buscar aquellas que realmente tienen un impacto significativo en la variación del desempleo.

Del primer análisis se concluye:

1. España no sólo es el país que mayor tasa de paro presenta, sino también el que más la ha aumentado durante el actual periodo de crisis.
2. España presenta ciertas debilidades macroeconómicas que se ponen de manifiesto en la baja productividad de su mano de obra, fruto en parte de su baja formación y cualificación.
3. Son los excesivos niveles de regulación, tanto del mercado de trabajo como del mercado de productos, la fuente principal de sus debilidades. La generosidad del salario mínimo interprofesional y del seguro de desempleo español, tanto comparándolos con la media de la OCDE como con la media de los países periféricos; así como el escaso gasto en políticas activas, son ya variables capaces de explicar el mayor nivel de desempleo que presenta nuestro país. No obstante, son los dos indicadores sintéticos (EPL y PMR-EB_{C&N}), elaborados para medir el nivel de regulación en ambos mercados, los que ponen claramente sobre la mesa la rigidez de nuestra economía.

Asimismo, del segundo análisis concluimos que si bien el gobierno puede actuar sobre la gran mayoría de variables para corregir el desempleo, no todas generan el mismo impacto ni son igual de sencillas de modificar. En este sentido, y a la vista de los resultados, se pueden hacer las siguientes recomendaciones:

1. Para actuar sobre el desempleo en el corto plazo es posible generar impulsos inflacionistas que eleven los beneficios empresariales y animen a la contratación. De manera similar, una actuación sobre los impuestos,

especialmente sobre los indirectos, podría tener efectos sobre el mercado de trabajo. No obstante, hemos de ser conscientes de que las medidas impositivas, aunque favorables para el conjunto de la OCDE, pierden su relevancia cuando se analiza sólo el caso de los países periféricos, por lo que deben considerarse una medida marginal.

2. En el caso de que el objetivo sea a más largo plazo, debemos olvidar estas medidas macroeconómicas y optar por flexibilizar los mercados y favorecer la contratación. Así, es posible reducir la generosidad del seguro de desempleo para incentivar a los ciudadanos a buscar activamente un puesto de trabajo, ya sea reduciendo su duración como propone Nunziata (2008) o bajando su tasa de sustitución.
3. Más positivas resultarían aún las medidas que actuaran sobre el nivel o la estructura del salario mínimo interprofesional. En este sentido, tan deseable puede ser la reducción o eliminación del salario mínimo como el establecimiento de niveles salariales distintos para los diferentes grupos de población. Así, es posible fijar un salario mínimo más bajo para la población joven, de menos de 25 o 30 años, con más dificultades de colocación, que el que existiría para el resto de la población; o bien utilizar el nivel de cualificación de la mano de obra para establecer los diferentes niveles de salarios mínimos.
4. Sería deseable mejorar la cantidad y calidad de la formación de la mano de obra, medida que debería acompañarse de la inversión necesaria en I+D, así como de reformas que modifiquen la estructura productiva del país y consecuentemente el peso de los sectores en la economía.
5. Todas estas medidas carecen de sentido si no se adoptan reformas que favorezcan, por un lado, la desregulación del mercado laboral, tales como la reducción de las indemnizaciones por despido, la mayor movilidad geográfica de la mano de obra o el establecimiento de la negociación salarial a nivel de empresa; y por otro, la flexibilización del mercado de productos, especialmente la reducción de las barreras a la creación de empresas y el establecimiento de la libre competencia. Son las medidas de desregulación de ambos mercados las que permiten obtener resultados más favorables y perdurables en el tiempo.

Referencias bibliográficas

- Addison, J.T.; Grosso, J. L.** (1996), "Job Security Provisions and Unemployment: Revised Estimates", *Industrial Relations* n° 35 (4), pp. 585-603.
- Addison, J.T.; Portugal, P.** (2008), "How to Different Entitlements to Unemployment Benefits Affect the Transitions Unemployment into Employment?", *Economics Letters* n° 101 (3), pp. 206-209.
- Amable, B.; Demmou, L.; Gatti, D.** (2006), "Institutions, Unemployment and Inactivity in the OECD Countries", *Working Paper* n° 2006-16, Paris-Jourdan Sciences Economiques, Paris.
- Amable, B.; Gatti, D.** (2006), "Labor and Product Market Reforms: Questioning Policy Complementarity", *Industrial and Corporate Change* n° 15 (1), pp. 101-122.

- Amable, B.; Gatti, D.** (2004), "Product Market Competition, Job Security and Aggregate Employment", *Oxford Economic Papers* n° 56 (4), pp. 667-686.
- Andersen, T.; Svarer, M.** (2007), "Do Temporary Help Jobs Improve Labour Market outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from Work First", *NBER Working Paper* n° 11743.
- Baker, D.; Glyn, A.; Howell, D.; Schmitt, J.** (2005), "Labour Market Institutions and Unemployment: a Critical Assessment of the Cross-Country Evidence", en Howell, D. (2005), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Ed. Oxford University Press, Oxford.
- Bamber, G.J.; Lansbury, R.D.** (1998), *Profiles of Union Growth: a Comparative Statistical Portrait of Eight Countries*, Ed. Basil Blackwell, Oxford.
- Barbanchon, T.** (2012), "The Effect of the Potential Duration of Unemployment Benefits on Unemployment Exists to Work and Match Quality in France", *Centre de Recherche en Économies et Statistique Série des Documents de Travail* n° 2012-21, France.
- Belot, M.; van Ours, J.** (2000), "Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of their Labour Market Reforms?", *IZA Discussion Paper* n° 147.
- Belot, M.; van Ours, J.** (2001), "Unemployment and Labour Market Institutions; an Empirical Analysis", *Journal of the Japanese and International Economies* n° 15 (4), pp. 403-418.
- Bertola, T.** (1992), "Labour Turnover Costs and Average Labour Demand", *Journal of Labour Economics* n° 10 (4), pp. 389-411.
- Blanchard, O.; Giavazzi, F.** (2003), "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets", *Quarterly Journal of Economics* n° 118 (3), pp. 879-907.
- Blanchard, O.; Wolfers, J.** (2000), "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence", *Economic Journal* n° 110 (462), pp. 1-33.
- Blau, F.; Kahn, L.** (2004), "Do Cognitive Test Scores Explain Higher U.S. Wage Inequality", *CESifo Working Paper* n° 1139.
- Blau, F.; Kahn, L.** (1996), "International Differences in male Wage Inequality: Institutions Versus Market Forces", *Journal of Political Economy* n° 104 (4), pp. 791-837.
- Boeri, T.; Nicoletti, G.; Scarpetta, S.** (2000), "Regulations and Labour Market Performance", *CEPR Discussion Paper* n° 2420.
- Buti, M.; Pench, L.; Sestito, P.** (1998), "European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities", *EIB Economic and Financial Reports* n° 98/01.
- Caliendo, M.; Tatsiramos, K.; Uhlendorff, A.** (2009), "Benefit Duration, Unemployment Duration and Job Match Quality: A Regression-discontinuity Approach", *IZA Discussion Paper* n° 4670.
- Calmfords, I.; Fordland, A.; Helmström** (2004), "The Effects of Active Labour Market Policies in Sweden: What is the Evidence?", en Agell, J., Keen, M. and Weichenrieder, A. (2004), *Labour Market Institutions and Public Regulations*, Ed. MIT Press, Cambridge.
- Card, D.; Krueger, A.** (1995), *Myth and Measurement: the New Economics of the Minimum Wage*, Ed. Princeton University Press, New Jersey.
- Cohen, D.; Leker, L.** (2014), "Health and Education: Another Look with the Proper Data", mimeo. Disponible en web (<http://www.parisschoolofeconomics.eu/en/cohen-daniel/international-educational-attainment-database/>).

- Cohen, D.; Soto, M.** (2007), "Growth and human capital: good data, good results", *Journal of Economic Growth* n° 12, pp. 51-76.
- Comisión Europea** (2014), Eurostat Database.
- Conway, P.; Nicoletti, G.** (2006), "Product Market Regulation in the Non-manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights", *Working Paper* n° 58, Economics Department OECD.
- Daveri, F.; Tabellini, G.** (2000), "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries", *Economic Policy* n° 15 (30), pp. 47-104.
- Dolado, J.; Kramarz, F.; Machin, S.; Manning, A.; Margolis, B.; Teulings, C.** (1996), "The Economic Impact of Minimum Wages in Europe", *Economic Policy* n° 11 (23), pp. 317-373.
- Doménech, R.; García, J.R.** (2008), "Unemployment, Taxation and Public Expenditure in OECD Economies", *European Journal of Political Economy* n° 24 (1), pp. 202-217.
- Elmeskov, J.; Martin, J. P.; Scarpetta, S.** (1998), "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences", *Swedish Economic Policy Review* n° 5 (2), pp. 205-252.
- Fiori, G.; Nicoletti, G.; Scarpetta, S.; Schiantarelli, F.** (2007), "Employment Outcomes and the Interaction Between Product and Labor Market Deregulation: Are They Substitutes or Complements?", *IZA Discussion Paper* n° 2770.
- Fonseca, R.; López-García, P.; Pissarides, C.** (2001), "Entrepreneurship, Start-up Costs and Employment", *European Economic Review* n° 45, 692-705.
- Heitger, B.** (2002), "The impact of Taxation on Unemployment in OECD Countries", *Cato Journal* n° 22 (2), pp. 333-354.
- Hunt, J.** (1995), "The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in German", *Journal of Labor Economics* n° 13 (1), pp. 88-120.
- IMF** (2014), International Financial Statistics Database,
- IMF** (2003), "Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay Off", en IMF (2003), *World Economic Outlook*, Ed. IMF, Washington.
- Judson, R. A.; Owen, A.L.** (1999), "Estimating dynamic panel data models: a guide for macroeconomists", *Economic Letters* 65 (1), pp. 9-15.
- Koeniger, W.; Leonardi, M.; Nunziata, L.** (2004), "Labour Market Institutions and Wage Inequality", *IZA Discussion Paper* n° 1291, Bonn.
- Koeniger, W.; Vindigni, A.** (2003), "Employment Protection and Product Market Regulation", *IZA Discussion Papers* n° 880.
- Lalive, R.; Zweimuller, J.** (2004), "Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The Role of Policy Endogeneity", *Journal of Public Economic* n° 88 (12), pp. 2587-2616.
- Lalive, R.; van Ours, J.; Zweimuller, J.** (2006), "How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment", *Review of Economics Studies* n° 73 (4), pp. 1009-1038.
- Layard, R.; Nickell, S.; Jackman, R.** (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Ed. Oxford University Press, London.
- Martin, J.; Grubb, D.** (2001), "What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies", *Swedish Economic Review* n° 8 (2), pp. 9-56.
- Morrison, C.; Murtin, F.** (2009), "The Century of Education", *Centre for de Economics of Education, Discussion Paper* n° 109.

- Nickell, S.J.** (2006), “The CEP-OECD Institutions Dataset (1960-2004)”, *CEP Discussion Paper n° 759*, CEP-LSE.
- Nickell, S.J.** (1999), “Product Markets and Labour Markets”, *Labour Economics n° 6 (1)*, pp. 1-20.
- Nickell, S.J.** (1997), “Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America”, *Journal of Economic Perspectives n° 11 (3)*, pp. 55-74.
- Nickell, S.J.; Layard, R.** (1998), “Labour Market Institutions and Economic Performance”, *CEP Discussion Paper n° 407*,
- Nickell, S.J.; Nunziata, L.** (2001), *Labour Market Institutions Database*, version 2.00, 1960-1995, CEP-LSE.
- Nickell, S.J.; Nunziata, L.; Ochel, W.** (2005), “Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?”, *Economic Journal n° 115 (500)*, pp. 1-27.
- Nicoletti, G.; Haffner, C.; Nickell, S.; Scarpetta, S.; Zoega, G.** (2000), “European Integration, Liberalisation and Labour Market Performance”, en Bertola, G., Boeri, T.; Nicoletti, G. (2000), *Welfare and Employment in a United Europe*, Ed. MIT Press, Cambridge.
- Nunziata, L.** (2008), “European Employment and the Flexicurity Option”, *CESifo DICE Report n° 4/2008*, pp. 21-28.
- Ochel, W.** (2009), “Employment Protection: Concepts and Measurement”, *CESifo DICE Report n° 2/2009*, pp. 30-38.
- Ochel, W.** (2008), “The Political Economy of Two-tier Reforms of Employment Protection in Europe”, *CESifo Working Paper n° 2461*.
- Ochel, W.; Röhn, O.; Rohwer, A.; Stratmann, T.** (2008), “Reduction of Employment Protection in OECD Countries: Its Driving Forces”, *CESifo DICE Report n° 4/2008*, pp. 29-35.
- Ours, J.; Vodopivec, M.** (2008), “Does Reducing Unemployment Insurance Generosity Reduce Job Match Quality”, *Journal of Public Economics n° 92 (3-4)*, pp. 684-395.
- Ours, J.; Vodopivec, M.** (2006), “How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment”, *Journal of Labor Economics n° 24 (2)*, pp. 351-378.
- OECD** (2014a), Economic Outlook Database.
- OECD** (2014b), Employment Outlook Database.
- OECD** (2014c), Revenue Statistics Database.
- OECD** (1997), *Employment Outlook*, Ed. OECD, Paris.
- Scarpetta, S.** (1996), “Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: a Cross-Country Study”, *OECD Economic Studies n° 26*, pp. 43-98.
- Scruggs, L.; Jahn, D.; Kuitto, K.** (2013a), *Comparative Welfare Entitlements Dataset*, versión 2013-08, base de datos. Disponible en web (<http://cwed2.org/>). Consulta realizada en marzo de 2014.
- Scruggs, L.; Jahn, D.; Kuitto, K.** (2013b), *Comparative Welfare Entitlements Dataset 2, version 2013 08*, Codebook. Disponible en web (<http://cwed2.org/>). Consulta realizada en marzo de 2014.
- Schmitt, J.; Wadsworth, J.** (2002), “Is the OECD Jobs Strategy Behind US and British Employment and Unemployment Success in the 1990s?”, *CEPA Working Papers n° 2002/06*.
- Traxler, F.; Kittel, B.** (2000), “The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries”, *Comparative Political Studies n° 33 (9)*, pp. 1154-1190.
- Vickers, J.; Yarrow, G.** (1991), “Economic Perspectives on Privatization”, *Journal of Economic Perspectives n° 5 (2)*, pp. 111-132.

Visser, J. (2013), *ICTWSS Database, Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2011*, version 4.00, Ed. Institute for Advanced Labour Studies, AIAS, University of Amsterdam, Amsterdam.

Wallerstein, M. (1999), "Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Society", *American Journal of Political Science* n° 3 (43), pp. 649-680.

Windmuller, J. (Coord.) (1987), *Collective Bargaining in Industrialised Market Economics: A Reappraisal*, Ed. International Labour Office, Geneva.

El mercado laboral europeo: la experiencia alemana

Matthias Schäfer

Coordinador de Política Económica de la Konrad Adenauer Stiftung

Introducción

Actualmente, Europa se encuentra inmersa en una grave crisis de empleo: más de veintiséis millones de personas están desempleadas. Este grave problema sólo se podrá solucionar a largo plazo mediante la adopción de reformas estructurales e impulsos al crecimiento por parte de los Estados miembros, así como una mayor coordinación de las políticas a nivel europeo para fortalecer el potencial de generación de empleo y la capacidad de inserción profesional.

La “crisis del euro” ha llamado más que nunca la atención sobre el hecho de que los países de la zona euro son cada vez más interdependientes en lo que respecta a las variables macroeconómicas, como el crecimiento económico, el empleo y la competitividad. La crisis ha enfatizado la importancia

de garantizar que todas las economías nacionales puedan alcanzar sus perspectivas de crecimiento y riqueza de forma similar. En consecuencia, el hecho de que un país concreto tome o no una decisión con respecto a su política económica ya no sólo repercute en su economía nacional, sino que también puede afectar de forma significativa al crecimiento y a la economía del resto de los países de la zona euro.

El proceso actual de integración comunitaria, la mejora de las políticas comunes y la coordinación efectiva de las diferentes acciones económicas de los Estados miembros crearán un marco más favorable para estabilizar las perspectivas económicas de unas economías nacionales más estrechamente vinculadas. Durante el proceso de ajuste actual, los ciudadanos tienen la oportunidad de buscar empleo por toda Europa gracias a uno

de los principios fundamentales de la Unión Europea: la libertad de movimiento dentro de la UE. Para muchos, esto ofrece una salida a la situación actual de desempleo en sus países de origen. Además, pueden obtener experiencia práctica y conocer la realidad profesional de otros países, lo cual aumenta sus futuras posibilidades de incorporarse al mercado laboral.

Este artículo presta especial atención a la situación de los mercados laborales en la Unión Europea y a posibles medidas para mejorar los incentivos y aumentar el empleo. Unas tasas de empleo elevadas no sólo son factores macroeconómicos esenciales con respecto al crecimiento, la inversión y el consumo; lo son también a nivel microeconómico individual, ya que el empleo favorece la renta y aleja a los ciudadanos de la pobreza. Y más aún desde una perspectiva política de centro-derecha, según la cual el empleo conduce a situaciones de estabilidad personal y social, y ayuda a que los ciudadanos lleven una vida independiente.

En la primera parte se realiza una breve revisión de la situación actual y de algunas de las tendencias en los mercados laborales de los Estados miembros de la Unión Europea, en particular en Alemania. En la segunda parte se tienen en cuenta los factores principales de las reformas y los mecanismos que ayudaron a Alemania a mejorar considerablemente la situación de su mercado laboral, pasando de ser el enfermo de Europa al motor de ésta en diez años. Termina con una tercera parte en la que se resumen algunas propuestas y lecciones que se podrían extraer tanto a nivel europeo como a nivel de los Estados miembros, para hacer de Europa en su conjunto un mercado laboral más integrado.

La situación de los mercados laborales de la Unión Europea durante la crisis

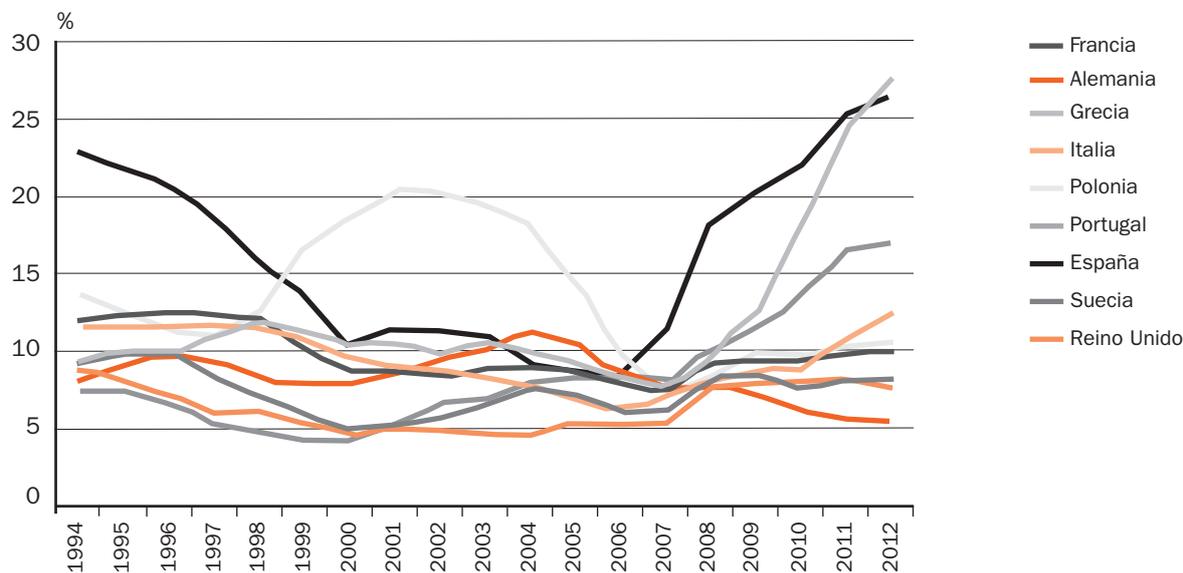
Tendencia 1: El periodo de convergencia anterior a la crisis

Comenzamos analizando la década anterior a la crisis económica con la intención de llevar a cabo una revisión más general de la evolución de las economías europeas. Durante esta década, es posible observar cómo tanto las tasas de desempleo de los países de la Unión Europea como los índices de ocupación mejoraron en casi todos los países que hoy están en crisis. Una importante expectativa del proceso de integración europea, la paulatina convergencia de las economías europeas, se consiguió en el periodo que va desde mediados de los noventa del siglo pasado hasta la primera década de este siglo. Se puso en marcha un proceso de convergencia en lo que respecta al PIB per cápita, las tasas de crecimiento real o, como ya se ha mencionado, los índices de ocupación entre los Estados miembros antiguos y los de incorporación reciente. En algunos países, como España, este proceso fue acompañado por una mejora admirable de las finanzas públicas, incluso en comparación con países como Alemania, considerados durante décadas como ejemplos de unas finanzas públicas sanas.

No obstante, durante este “periodo de convergencia”, algunos países en fase de crecimiento se enfrentaron al desarrollo subyacente de desequilibrios económicos en las balanzas por cuenta corriente, otros tuvieron que enfrentarse a niveles bajos de crecimiento de la productividad y a problemas de competitividad, mientras otros se vieron inmersos en situaciones de endeudamiento público o privado insostenibles. Por consiguiente, la “gran rece-

GRÁFICO 1.

Tasa de desempleo en una serie de países seleccionados (1994-2012)



Fuente: OCDE (2014)

sión”, el epicentro de la crisis actual, que inicialmente parecía quedar muy lejos, reveló y empeoró dichas debilidades. Diversos factores nacionales desempeñaron un papel en esta situación y cada Estado miembro debe ser consciente de su propia responsabilidad. No hubo suficiente vigilancia macroeconómica y se prestó muy poca atención a la creación de empleo y a la mejora de las perspectivas de crecimiento.

Tendencia 2:

El mercado laboral europeo, entre un desempleo juvenil elevado y un déficit de personal cualificado

Como consecuencia de la larga duración de la crisis económica, financiera y de deuda, que empezó con la quiebra de Lehman Brothers en 2008, continuó con el casi colapso del sistema financiero mundial, la recesión económica de 2009 y 2010, y, finalmente, el estallido de la

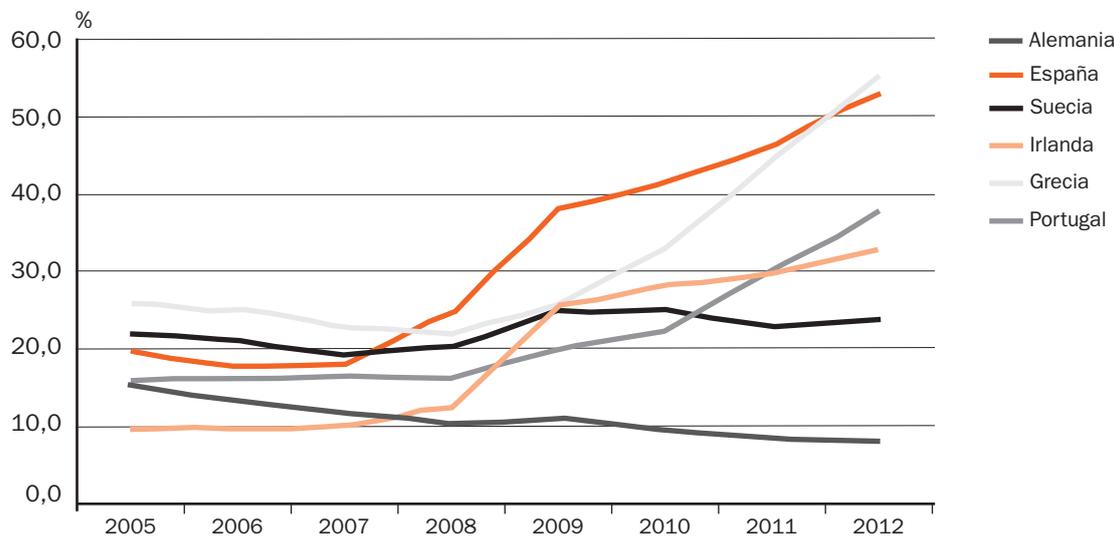
crisis de deuda pública en varios Estados miembros de la zona euro, los mercados laborales europeos han reaccionado de formas muy diferentes.

Ante esta situación las economías de países como Grecia, Irlanda, Portugal y España se vieron gravemente afectadas, mientras que otras, como las de Alemania, Países Bajos y Austria, apenas notaron sus efectos. Esto influyó de forma directa en los mercados laborales; por una parte, las tasas de desempleo alcanzaron niveles históricamente altos muy pesimistas en los países en crisis y, por otra, se hizo latente el déficit de personal cualificado en los países del centro y norte de Europa.

Pero el efecto más destacado de la crisis sobre el empleo es el desempleo juvenil, que afecta a 25,4 millones de ciudadanos sin trabajo (5,2 millones del total de desempleados son jóvenes) en la Unión Europea¹. Es, sin

¹ Datos correspondientes al mes de abril de 2014.

GRÁFICO 2.

Tasa de desempleo juvenil, % de población activa juvenil (15-24 años) (2005-2012)

Fuente: OCDE (2014)

lugar a dudas, uno de los aspectos más graves, ya que supone una gran preocupación para el futuro de Europa, no sólo en el plano económico, sino también en el social. La tasa de desempleo juvenil en algunos países del sur de Europa, como Grecia y España, supera el 50%, mientras que esa tasa se sitúa en el 23% para el conjunto de la UE-28 (datos de Eurostat). No obstante, el desempleo juvenil no es un fenómeno nuevo en Europa. Al contrario de lo percibido por la opinión pública, la tasa de desempleo juvenil ha sido siempre superior a la tasa de desempleo general en todos los países europeos.

Por muchas razones, los jóvenes se encuentran en una posición más débil en lo que respecta al mercado laboral. Suelen tener menos conocimientos técnicos, redes de contactos más reducidas y muy poca o nula experiencia profesional en comparación con otros candidatos. Esto dificulta su búsqueda

de empleo. Además, se ven doblemente afectados por las recesiones económicas. Por un lado, muchas empresas congelan los puestos de trabajo, lo cual dificulta aún más su entrada en el mercado laboral. Y, por otro, los trabajadores que se acaban de incorporar son los primeros en verse afectados por las reducciones de plantilla, ya que fueron los últimos en incorporarse.

Por consiguiente, no es inusual ver una tasa de desempleo juvenil algo más elevada que el desempleo general, así como un aumento significativo de la tasa de desempleo juvenil durante una crisis. No obstante, la comparación europea revela que la situación de desventaja en la que se encuentran los jóvenes varía según el país. En algunos países, una tasa de desempleo juvenil superior al 20% era habitual incluso en fases de crecimiento económico, un síntoma claro de la existencia de problemas estructurales no derivados de una crisis.

Debido a la gravedad de la crisis, el desempleo juvenil se ha convertido en un fenómeno de enorme visibilidad. A día de hoy, ya es un aspecto clave en la agenda política internacional. La gran importancia que se le otorga debería ser utilizada para emprender, por fin, reformas que se han retrasado y que resultan decisivas. Reformas que afectan a cuestiones como las políticas de educación y de formación, así como otras medidas necesarias para mejorar el funcionamiento del mercado laboral en los Estados miembros.

Por otra parte, algunos países de la Unión Europea, especialmente aquellos del centro y norte de Europa, se enfrentan a problemas derivados del déficit de personal cualificado. Las empresas suecas y alemanas en particular se ven afectadas por este problema y encuentran dificultades para conseguir su capacidad de producción plena debido a este déficit de cualificación.

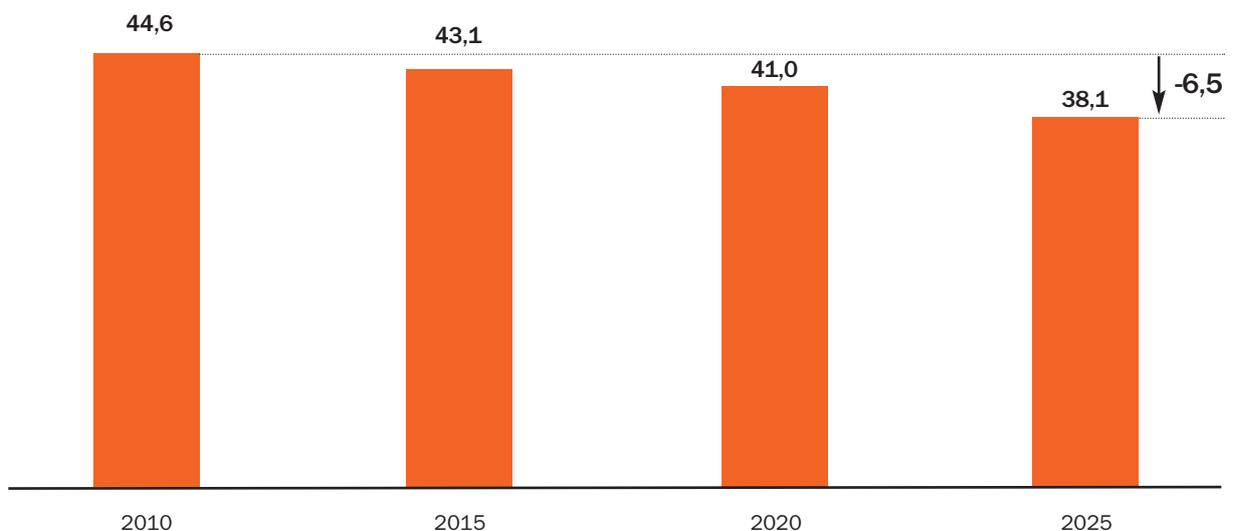
Tendencia 3:

La escasa movilidad en el mercado laboral a escala europea

En teoría, los trabajadores jóvenes deberían tener más interés por desplazarse desde los países afectados por la crisis hacia aquellos países de la Unión Europea donde se demandan sus cualificaciones. La movilidad intraeuropea desde países como España y Grecia a países como Alemania, Suecia o Austria puede reducir los desequilibrios de los mercados laborales nacionales. A corto plazo, implica una situación ventajosa para ambas partes, ya que los países demandantes pueden beneficiarse del potencial de empleo disponible y los países ofertantes pueden reducir los costes de asistencia social y las prestaciones por desempleo. Y la libertad de movimiento de los trabajadores, una de las cuatro libertades fundamentales de Europa, debería contribuir a ello. La movilidad de los trabajadores en los mercados la-

GRÁFICO 3.

Escasez de personal cualificado en Alemania en 2010-2025 (población activa en millones de personas)



Fuente: Perspective 2025: Skilled Labour in Germany, Agencia Laboral de Empleo, 2011

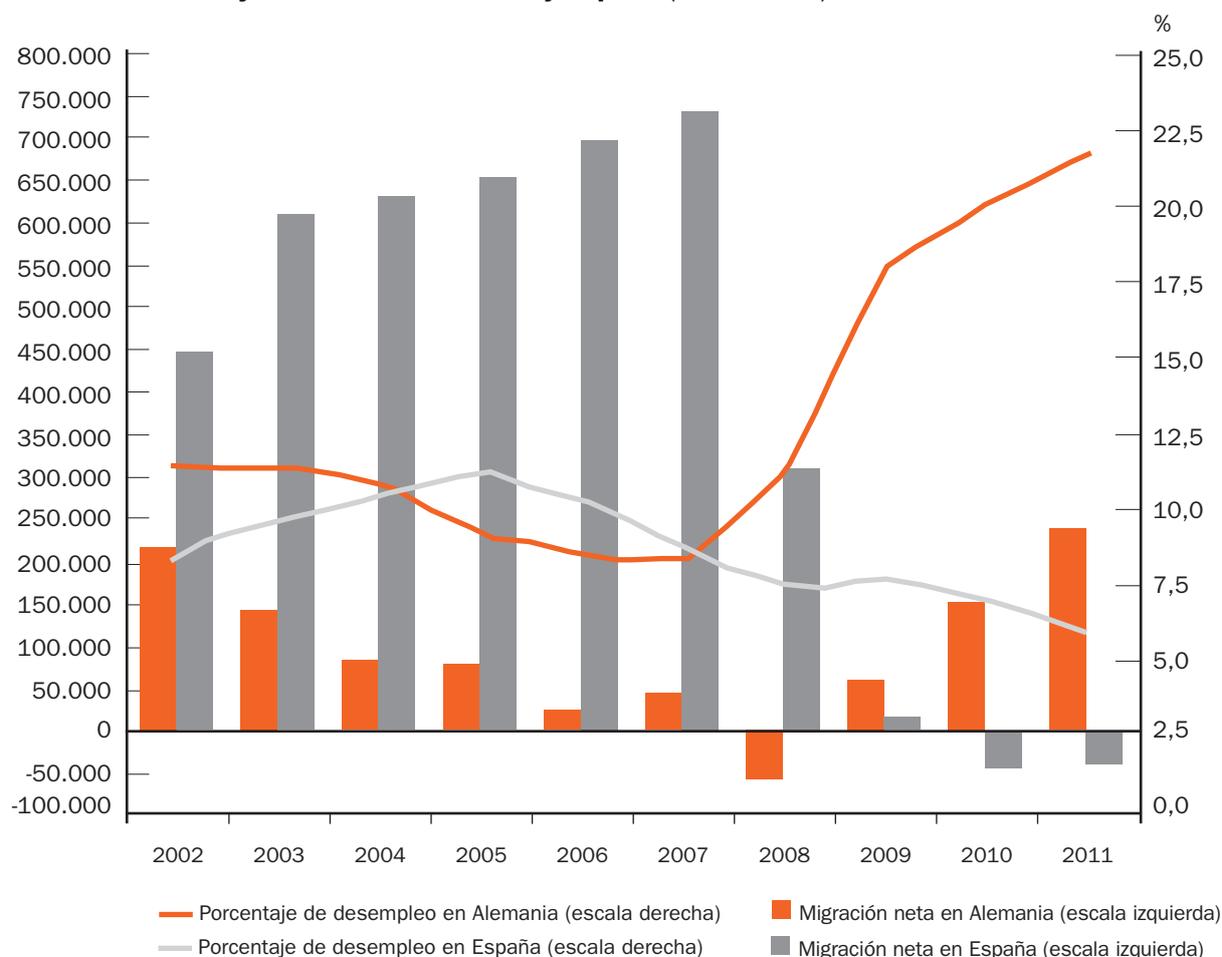
REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

borales de los Estados miembros contribuye a disminuir este desequilibrio, reduce el desempleo en la Unión Europea en su conjunto y disminuye la presión de los sistemas de bienestar de los Estados. En este sentido, cabe desmentir la opinión generalizada acerca de la intensidad del flujo de trabajadores entre países del sur y el norte de Europa. Tiende a pensarse que el flujo de trabajadores desde el sur hacia el norte de Europa es muy superior al flujo contrario, cuando la realidad es que la movilidad

en ambos sentidos es bastante similar. Así, la movilidad neta en Alemania y en España durante distintos periodos de aceleración y desaceleración económica resulta equiparable, la movilidad laboral en Europa no parece ser una calle de sentido único.

A pesar del hecho de que el número de ciudadanos que trabaja en otro país de la Unión Europea distinto de su país de origen ha aumentado de forma considerable, continúa

GRÁFICO 4.
Movilidad de trabajadores entre Alemania y España (2002-2011)



Los ejemplos de Alemania y España ilustran que los ciudadanos de países con un desempleo elevado pueden desplazarse, y lo hacen, a otros países de la UE con mercados laborales pujantes.

Fuente: Eurostat

siendo relativamente bajo: un 3% proveniente de países de la Unión Europea y alrededor de un 4% de países que no pertenecen a la Unión Europea. En realidad la movilidad laboral dentro de la Unión Europea no ha sido suficiente para reducir los desequilibrios de la oferta y demanda de empleo. En lo que respecta al mercado laboral europeo, los trabajadores no migran necesariamente a lugares donde la demanda de empleo es mayor, sino a lugares donde creen que tendrán más oportunidades de encontrar trabajo. Por consiguiente, los niveles salariales y las condiciones de trabajo también desempeñan un papel importante en la oferta de empleo. Mientras continúen existiendo grandes diferencias de prosperidad en Europa, es posible que la movilidad laboral vaya en cierta medida en contra de la demanda de trabajo y empeore aún más los desequilibrios del mercado laboral. Según algunos estudios, la movilidad laboral de los trabajadores europeos seguirá respondiendo a factores de índole distinta a aquella que debe motivar la elección del destino en el que buscar trabajo, lo que presumiblemente hará que en el futuro se sigan ampliando las ineficiencias existentes en el mercado laboral a nivel europeo (véase Geis, 2012, p. 11; Cuadro 3, p. 12).

Habida cuenta de esta situación, será necesario fortalecer la naturaleza integradora de Europa en su conjunto como factor de cambio, ya que, a día de hoy, el continente aún se enfrenta a numerosas dificultades:

- De acuerdo con los sondeos del Eurobarómetro (2010), tan sólo el 17% de los ciudadanos de la Unión Europea se imagina trabajando en el extranjero. Los porcentajes en España y Alemania, 12% y 11% respectivamente, son inferiores a la media (véase Geis, Cuadro 5, p. 14).
- Además, los europeos consideran que la situación del mercado laboral es un factor importante a la hora de dejar su país de origen, pero no el principal. En realidad, entran en juego una combinación de factores, como la calidad de vida y la cohesión social (véase Geis, Cuadro 7, p. 16). En lo que respecta a los países de destino, los ciudadanos muestran preferencia por países que no pertenecen a la Unión Europea (Estados Unidos, Australia, Canadá) y el estilo de vida que se asocia a éstos, antes que a los países de la Unión Europea.
- Los conocimientos lingüísticos son factores esenciales a la hora de trabajar en un país extranjero. Por lo tanto, no es de extrañar que el idioma extranjero no sea un obstáculo a la hora de buscar trabajo en otro país para personas con mejores competencias lingüísticas.

Tendencia 4:

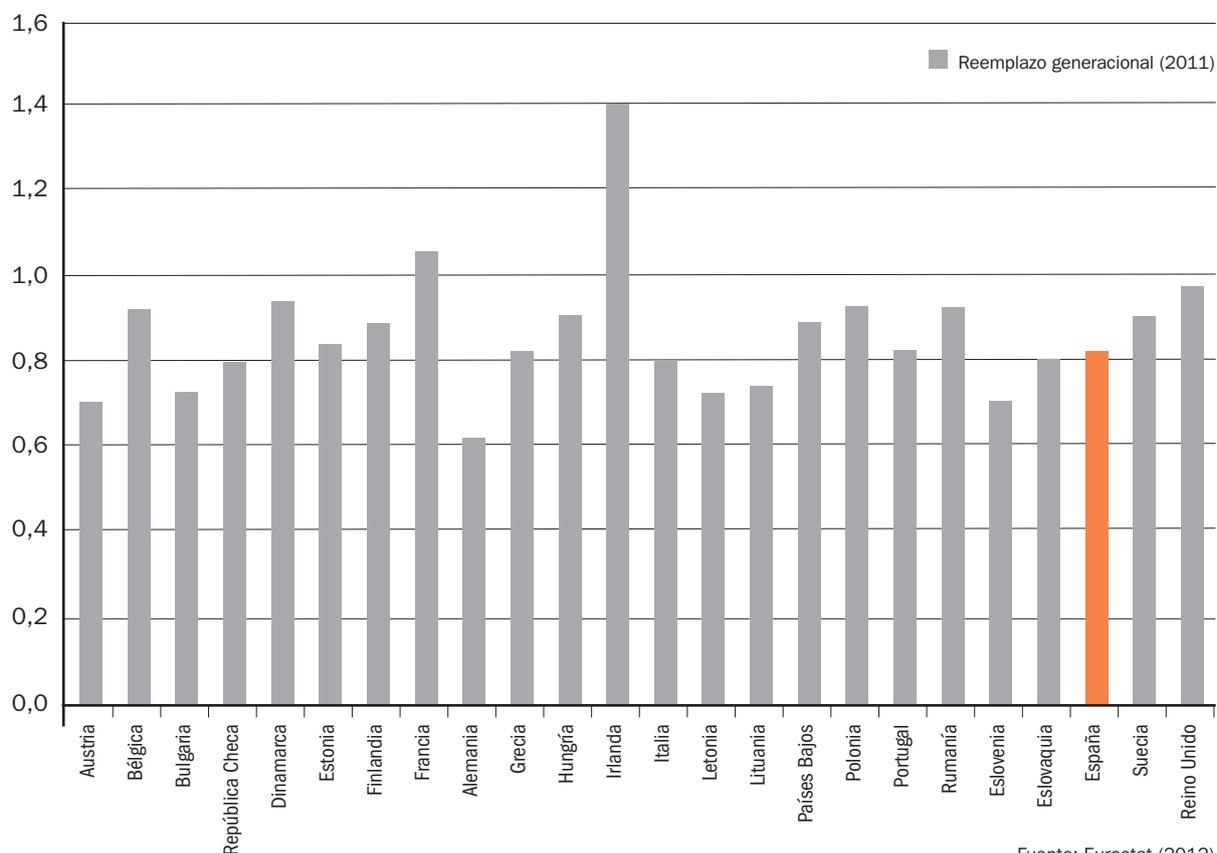
Tendencias demográficas en Europa

Una de las principales tendencias de los Estados miembros reside en el cambio demográfico, que afectará a todos los países, ya sean más fuertes o más débiles. Al comparar la llamada “tasa de reemplazo regeneracional” de la franja de edad de 0 a 14 años con la población activa de 40 a 54 años, se puede observar cómo casi todos los países, y Alemania en particular, se enfrentan a graves problemas de estabilidad demográfica.

Comprender el ejemplo de Alemania

En comparación con la fase de estancamiento económico de hace alrededor de diez años, Alemania disfruta hoy de un gran rendimiento en su mercado laboral. Para comprender la magnitud de este cambio de rumbo conviene

GRÁFICO 5.

Cambio demográfico en Europa: tasa de reemplazo generacional (2011)

analizar el estado del mercado laboral alemán en dicha época, que se presentaba como rígido y poco incluyente:

- Los elevados salarios y cotizaciones sociales y, por consiguiente, los elevados costes laborales disminuyeron las expectativas de los ciudadanos en situaciones vulnerables, lo que acabó afectando negativamente a su productividad laboral. En consecuencia, el desempleo estructural de trabajadores con bajas cualificaciones, de edad avanzada, mujeres, padres solteros e inmigrantes constituyó una de las conocidas debilidades del mercado laboral alemán.
- La centralización de las negociaciones salariales conducía a menudo a acuerdos colectivos de un coste elevado para las empresas, circunstancia que era imposible cambiar sin la aprobación de los sindicatos, que solían presionar a la dirección de las empresas para que asumiesen los costes laborales a nivel nacional.
- La elevada tasa de desempleo a largo plazo y estructural dio origen a gastos sociales que se financiaron mediante un aumento de los impuestos y de las cotizaciones a la Seguridad Social. Esto, por un lado, aumentó aún más los costes laborales y redujo la demanda de empleo y, por

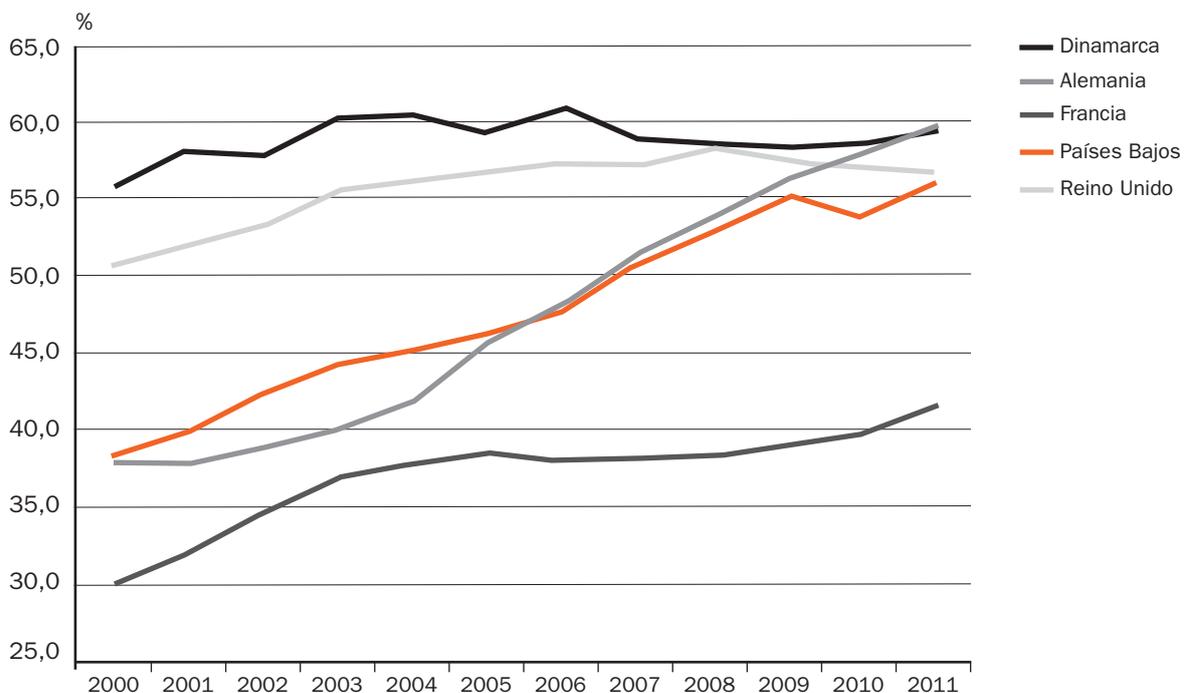
otro, hizo que los trabajadores que percibían un salario medio tuvieran que afrontar una excesiva brecha fiscal, lo que suponía un desincentivo tanto para la oferta como para la demanda de empleo.

- No debemos olvidar el papel esencial que desempeña un sistema de asistencia social con un nivel elevado de prestaciones por desempleo y en muchos casos de duración ilimitada, que proporcionaba escasos incentivos a los desempleados para buscar un empleo.
- A diferencia de muchos países que actualmente se encuentran en crisis, el desempleo juvenil nunca ha desempeñado un papel importante en el mercado laboral alemán, ni siquiera en aquella época. Gracias al sistema de formación dual y a unos sa-

larios considerablemente más bajos (no salarios mínimos), los jóvenes de aquella época accedieron con mayor facilidad al mercado laboral, incluso aquellos con peores resultados académicos. No es de extrañar que el sistema de formación dual se haya hecho cada vez más popular en los últimos años, especialmente en los países que presentan las tasas de desempleo más elevadas.

A principios de los años noventa, en Alemania se pusieron en marcha algunas reformas, pero no fue hasta el año 2003 cuando el ritmo de estas reformas se aceleró de forma significativa, debido a la fase de crisis económica que vivió el país en esos años. A diferencia de la mayor parte del resto de economías industrializadas o emergentes, el crecimiento económico no remontó en Alemania

GRÁFICO 6.
Índice de ocupación de trabajadores de más edad (2000-2011)



Fuente: Eurostat (2013)

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

tras la recesión que siguió a la explosión de la burbuja de las empresas “punto com” en el año 2000. Al contrario, la economía alemana experimentó una fase de casi estancamiento en el periodo que va de 2002 a 2005.

Antes de entrar en detalle sobre las reformas laborales anunciadas en 2003 por el Gobierno del canciller Schröder y adoptadas a comienzos de 2005, cabe mencionar los factores externos que contribuyeron a allanar el camino del mercado laboral alemán.

Desde principios de los años ochenta, el sector privado alemán, como respuesta a los problemas estructurales del mercado laboral y antes de que cayera el Telón de Acero, comenzó a internacionalizar sus empresas y aumentó la inversión en el extranjero. Dichas inversiones (por ejemplo, en el sector textil y en el automovilístico) no siempre se tradujeron en casos de éxito, pero esta nueva realidad ayudó a las empresas alemanas a acumular una gran experiencia comercial en el extranjero. Permitió a las compañías conocer regulaciones y burocracias diferentes, a la mano de obra local, modelos de innovación diferentes, nuevas percepciones sobre las demandas de los clientes, servicios financieros con un distinto funcionamiento y, a menudo, culturas y comportamientos económicos y sociales completamente diferentes. Todo esto permitió en gran medida alcanzar el nivel de competitividad del que gozan las empresas alemanas a nivel global hoy en día, con sus miles de “campeones anónimos”, pymes extremadamente exitosas que se han convertido en líderes a nivel mundial en sus respectivos sectores (véase Funk, 2012, p. 11).

Además, durante la primera década de este siglo tuvo lugar un largo periodo de moderación salarial entre los interlocutores so-

ciales. Este periodo vino acompañado a su vez por cambios estructurales en la mentalidad de los sindicatos. Éstos, durante muchos años, no se mostraron dispuestos a dejar paso a acuerdos locales o individuales a nivel de empresa sobre reducciones salariales o condiciones de trabajo (sobre las jornadas laborales, por ejemplo) en situaciones en las que la actividad de una fábrica estaba en peligro. Durante esa época, los sindicatos, especialmente en el sector industrial, dieron un paso significativo hacia posiciones más realistas, tanto en sus expectativas como en el papel social que querían desempeñar de cara a la opinión pública. No es de extrañar que en ese momento los sindicatos dejaran a su vez de reducir el número de afiliados e incluso empezaran a ganar de nuevo afiliados, sobre todo entre los empleados jóvenes. Al final, esto no conllevó una reducción de los costes laborales pero, en comparación con la evolución de otros países de la OCDE y la UE, la competitividad de Alemania progresó de forma significativa y, por consiguiente, se sentaron unas bases sólidas para que el mercado laboral entrara en fase de crecimiento (véase Eichhorst, 2012, p. 15 y Funk, 2012, p. 27f).

Por último, cabe señalar que el conjunto de reformas laborales que se pusieron en marcha en dicha época vino acompañado de un paquete sólido para hacer frente a la vulnerable situación de las finanzas públicas a través de la consolidación fiscal. Una serie de factores contribuyó a la reducción del déficit alemán antes de la crisis. El gasto público se redujo desde casi el 49% del PIB en 2003 hasta el 43,5% en 2007 (aunque ascendió al 46% en 2013 debido al impacto de la crisis). Se redujeron las prestaciones y se realizó una revisión exhaustiva del Estado de bienestar (por ejemplo, se estableció un límite al aumento futuro de las pensiones y se modificó la edad

de jubilación de 65 a 67 años); se redujo el gasto; se incrementó el tramo máximo del IVA en tres puntos porcentuales, del 16% al 19%, lo que permitió un reequilibrio entre el peso de los impuestos sobre la renta (que generan más distorsión en el reparto) y los impuestos sobre el consumo (que lo distorsionan menos) en el total de la recaudación. Además, Alemania adoptó el principio de equilibrio presupuestario a través de una normativa para ajustar de forma cíclica el presupuesto público, de forma que el Estado federal no asumiera más deuda a partir del año 2016 (véase Matthes, 2012, pp. 25-27).

A pesar de que el Gobierno no tuviera una influencia directa en los dos primeros factores mencionados, lo cierto es que ambos resultaron considerablemente relevantes en lo que respecta a la mejora del mercado laboral alemán, cabe describir las decisiones políticas concretas tomadas para reformar el mercado laboral alemán.

El objetivo general de las reformas llevadas a cabo por el Gobierno alemán consistió en reducir los obstáculos que encontraban los empleadores para contratar personal, así como fortalecer los incentivos a los empleados para ofrecer su trabajo. Gracias a las reformas, se logró encontrar un nuevo equilibrio entre los trabajadores más acomodados (*insiders*) y los colectivos con mayor nivel de exclusión (*outsiders*) dentro del mercado laboral alemán. Por consiguiente, las reformas combatieron las debilidades estructurales del mercado y allanaron el camino para potenciar sectores con puestos de trabajo de baja remuneración con la intención de dar a los desempleados de larga duración una oportunidad

(en ocasiones, la primera oportunidad), para integrarse en el mercado laboral, aceptando incluso el hecho de que los salarios e ingresos que percibirían esos nuevos trabajadores serían significativamente más bajos que los que percibieron antes de pasar a ser desempleados. Como los incentivos para conseguir *work pay*² requerían nuevos empleos en el lado de la demanda, un efecto necesario de las reformas era facilitar la creación de empleo por parte de los empleadores y de las empresas. El trabajo y la mano de obra se abarataron relativamente con respecto al precio del capital, lo cual hizo la contratación de trabajadores más beneficiosa que la inversión real en maquinaria y equipamiento o el desplazamiento al extranjero de fábricas y empleos. De esta forma, los empleadores estaban preparados para ofrecer empleos de baja remuneración y reducir así el desempleo de larga duración.

Por tanto, el paquete de reformas laborales cubría dos áreas clave: tanto la liberalización de modelos de trabajo flexibles para aumentar la capacidad del mercado laboral alemán (“facilitar y abaratar la contratación”), como la reestructuración de las prestaciones por desempleo y la introducción de políticas activas de empleo con la intención de evitar o acortar los periodos de desempleo y de cobro de las prestaciones (*work pay*). A continuación se describen las medidas concretas que se adoptaron al respecto (véase Matthes, 2012, p. 27-29 y Eichhorst, 2012, p. 12-15):

Abaratar y facilitar la contratación:

- Una serie de reformas facilitaron la expansión del sector de baja remuneración en Ale-

² El *work pay* hace referencia a la generación de los incentivos necesarios para que los trabajadores racionalmente perciban que les compensa más trabajar que percibir una prestación.

mania. Los denominados *minijobs* (con unos ingresos mínimos, en aquel momento, de 400 euros al mes y bajas cotizaciones a la Seguridad Social para los empleadores) proporcionaron empleo con salarios bajos y a tiempo parcial, especialmente en el sector servicios. Las mujeres y los trabajadores con bajas cualificaciones fueron los más beneficiados por este instrumento flexible. Dicha expansión, a menudo acompañada por contratos laborales de jornada parcial, tuvo un impacto significativo en las estructuras laborales en muchas áreas del sector servicios sensibles a los costes, como el comercio minorista, los servicios de limpieza y la hostelería.

- Esto se consiguió mediante la liberalización del trabajo temporal y los contratos de duración determinada. También cambió el papel que desempeñaba el trabajo temporal en la contribución a una mejor integración de los desempleados en el mercado laboral, uno de los objetivos originales de las reformas laborales. El trabajo temporal se convirtió en un factor principal en la economía alemana para aumentar la competitividad, especialmente para empresas exportadoras. La flexibilidad y los beneficios adicionales en lo que respecta a los gastos de personal permitió que se retuvieran en Alemania muchos empleos que, de no ser así, podrían haberse deslocalizado en el extranjero.
- Además, se aumentaron los incentivos de los desempleados de larga duración para aceptar empleos de baja remuneración mediante la compensación de esos bajos salarios con prestaciones suplementarias para conseguir el nivel mínimo de bienestar social (conocido como *combined wage / income*). Esto condujo a un incremento signi-

ficativo del índice de ocupación de trabajadores con bajas cualificaciones, ya que resultó más fácil asignar salarios a la productividad de estos trabajadores.

- Se flexibilizaron los costes laborales ampliando de forma significativa el margen para que las empresas se autoexcluyeran de acuerdos salariales centralizados a nivel sectorial sobre las garantías asociadas a los puestos de trabajo de los empleados. Se disminuyeron los costes laborales no salariales mediante la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social (especialmente, el seguro de desempleo) o la limitación de futuros aumentos en razón de cambios demográficos mediante la reforma de los sistemas de pensiones (aumentando la edad de jubilación, disminuyendo los incentivos para volver a sistemas de pensiones anteriores) y de atención sanitaria (fijando la cotización de los empleadores).
- Se incrementó la flexibilidad laboral ampliando aún más la flexibilidad del tiempo de trabajo mediante, por ejemplo, la introducción de cuentas de tiempo de trabajo a largo plazo, que desempeñaron un papel especialmente importante durante la enorme recesión económica tras la crisis financiera. A corto plazo, las horas extra trabajadas no se recompensaron con dinero, sino que formaron parte de un sistema flexible de horas de trabajo semanales que permite a los empleados reaccionar de forma efectiva ante las fluctuaciones de la demanda a corto plazo. A largo plazo, las horas extra trabajadas pasaron a abonarse en una cuenta a largo plazo que pueden utilizarse para periodos prolongados de baja laboral, por ejemplo, para el cuidado de enfermos, el cuidado de los hijos, periodos sabáticos o jubilaciones anticipadas.

Además, se disminuyó la protección de los puestos de trabajo para empresas de hasta diez empleados, ya que la dificultad para despedir empleados indefinidos era muy costosa e implicaba un fuerte desincentivo para los empresarios a la hora de contratar nuevos empleados en un ambiente empresarial inestable.

Hacer *work pay*:

- El Gobierno de Schröder limitó las prestaciones por desempleo de forma drástica. Acortó su duración en la primera etapa de la prestación por desempleo (establecidas de conformidad con los ingresos salariales anteriores) y eliminó las prestaciones por desempleo en la segunda etapa, que eran más bajas pero permanentes y que también se establecían de conformidad con los ingresos previos. Esto último se consiguió mediante la incorporación de una prestación por desempleo fija acorde con los recursos del solicitante (Hartz IV) que ya no se establecía según los ingresos anteriores, sino de conformidad con un nivel mínimo de ingresos acorde con el bienestar social que depende, por ejemplo, del número de miembros de la familia.
- Exigir más a los desempleados implicaba aumentar los incentivos y la presión para que aceptasen un nuevo puesto de trabajo que posiblemente estaría peor remunerado que anteriormente. A partir de este momento, empieza a resultar más fácil penalizar la falta de interés por solicitar un nuevo puesto de trabajo, mediante la eliminación de la prestación por desempleo.
- Los requisitos para percibir una prestación por desempleo como parte de las iniciativas impulsadas entre las políticas activas de empleo (por ejemplo, la obligación de

aceptar las ofertas recibidas), se formularon y aplicaron de forma más estricta. Esta estrategia de “activar” a los desempleados puede ser descrita como un enfoque de incentivos y sanciones, algo completamente nuevo en el sistema de bienestar alemán de aquella época.

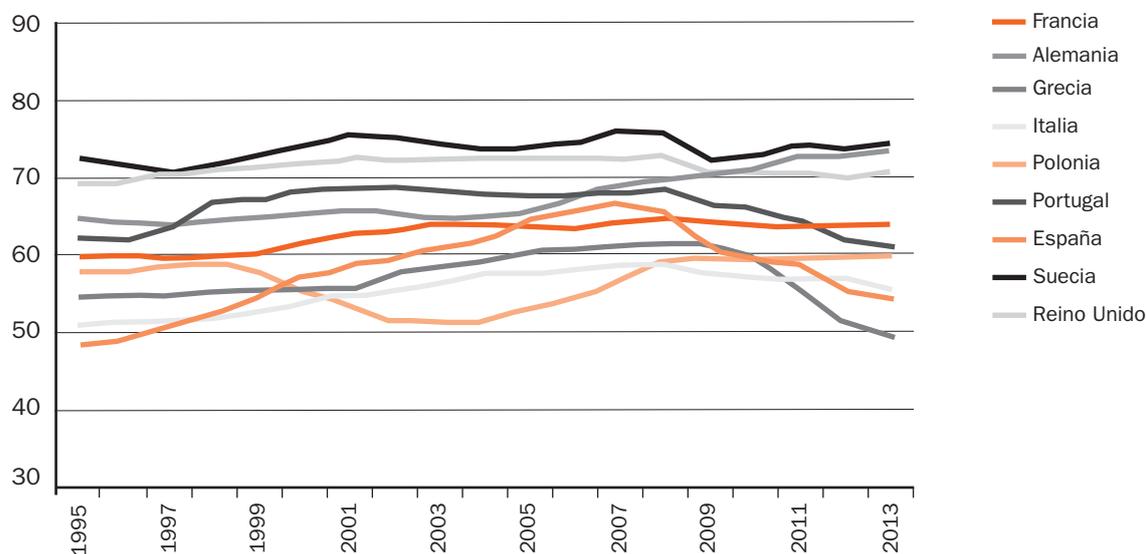
Mejora de los servicios ofertados por las agencias de empleo

Además de las medidas adoptadas para fortalecer el mercado laboral por el lado de la oferta, se llevaron a cabo una serie de reformas para mejorar el proceso de asignación de puestos de trabajo y el papel desempeñado por las agencias de empleo. Un mayor número de recursos y un aumento de la efectividad de las agencias de empleo contribuyeron a dicho propósito. Se evaluaron los instrumentos de la política laboral para que facilitasen la integración de los ciudadanos en el mercado laboral con mayor rapidez y efectividad (por ejemplo, programas de recualificación y formación, subvenciones a la contratación de desempleados de larga duración, programas de obras públicas en el mercado laboral privado secundario). Estos instrumentos se combinaron con una supervisión más estricta de las búsquedas de empleo y unas penalizaciones más severas en caso de incumplimiento, y se creó un punto de contacto común para todos los desempleados de larga duración. La Agencia Federal de Empleo y sus dependencias locales se modernizaron y parte de dicha modernización se plasmó en el acuerdo sobre los objetivos y los incentivos financieros.

Hoy en día se pueden constatar los resultados de dichas medidas. Entre los indicadores de éxito más significativos podemos señalar los siguientes (véase Eichhorst, Cuadro 1, p. 9):

GRÁFICO 7.

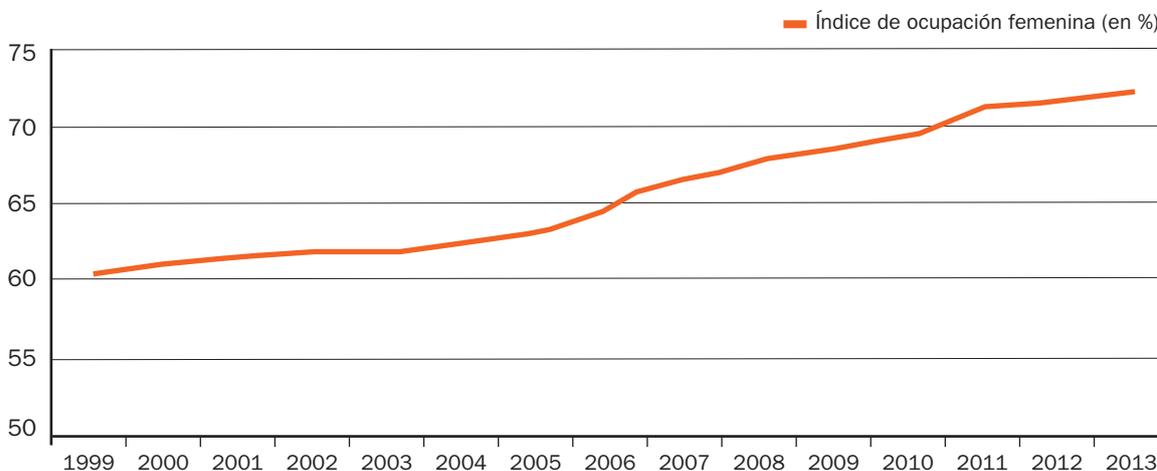
Ratio de ocupación/población en una serie de países seleccionados (en %)



Fuente: OCDE (2014)

GRÁFICO 8.

Índice de ocupación femenina en Alemania (en %)

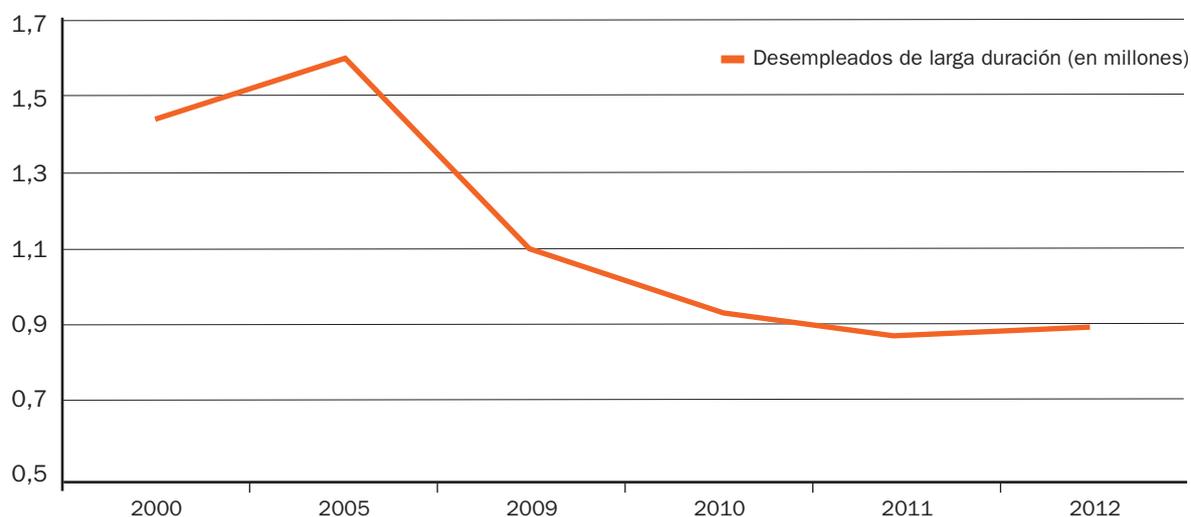


Fuente: Agencia Federal de Empleo, 2014

- El índice total de ocupación (de 15 a 64 años) ha ascendido hasta casi el 73%, el nivel más elevado desde la reunificación alemana (datos de la OCDE). Esto implica un aumento de casi 10 puntos en comparación con la situación de hace una década. Hoy en día, más de 42 millones de personas tienen empleo en Alemania.
- El índice de ocupación de trabajadores con bajas cualificaciones (trabajadores con sólo educación primaria) ha aumentado

GRÁFICO 9.

Desempleados de larga duración en Alemania (en millones) (2000-2012)



Fuente: Agencia Federal de Empleo, 2014

desde el 46% a finales de los años noventa al 55%. Se logró por lo tanto uno de los objetivos principales de la reforma laboral (véase Eichhorst, Cuadro 7, p.18).

- El índice de ocupación de las personas más mayores y de las mujeres ha aumentado también de forma significativa en la última década (véase Eichhorst, Cuadro 10/12, pp. 22 y 23).
- El desempleo ha descendido desde casi cinco millones en 2005 a menos de tres millones en 2013.
- Se ha conseguido reducir el desempleo de larga duración desde 1,7 millones en 2007 (cuando se incorporó una nueva definición) a alrededor de 1,1 millones.
- Tras las reformas acometidas por el Gobierno de Schröder en el año 2003, y por primera vez desde el crecimiento continuado de las tasas de desempleo estructural en el

país desde los años 70, la tasa de desempleo comenzó a descender hasta llegar a niveles previos a la recesión del año 2003. A día de hoy, el nivel de desempleo estructural y a largo plazo en el país es significativamente más bajo que nunca.

Recomendaciones para mejorar la situación del mercado laboral

Entonces, ¿qué acciones se podrían llevar a cabo para mejorar la situación de los mercados laborales europeos inspirándose en el ejemplo de Alemania?

Los graves problemas que aquejan al mercado laboral de los Estados miembros de la UE sólo se podrán solucionar a largo plazo mediante la adopción de reformas estructurales integrales e impulsos al crecimiento a nivel nacional. No cabe duda de que esto será un proceso arduo y de larga duración. A pesar de que muchas de las reformas necesarias ya se han puesto en marcha, se suele necesitar

entre 5 y 10 años para que sean plenamente efectivas. Es el tiempo que necesita la economía para acostumbrarse al nuevo marco económico y para generar crecimiento económico, lo cual es necesario para que tenga lugar un aumento del empleo.

Pero, a pesar de que los problemas del mercado laboral y de la Seguridad Social forman parte de las políticas de los Estados miembros, existe una gran variedad de políticas a nivel europeo que pueden aumentar el número de acciones sobre el mercado laboral.

Los Estados miembros de la UE tienen en cuenta las directrices dictadas a nivel europeo para definir las políticas de empleo que se diseñan a nivel nacional, de forma que establecen sus objetivos nacionales de acuerdo con las recomendaciones establecidas. El siguiente cuadro resume las directrices para la política de empleo de la UE y resalta las partes en las que los Estados miembros y las políticas nacionales desempeñan un papel esencial (véase http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/index_es.htm).

1. Aumentar la movilidad en el mercado laboral europeo

- **Aumentar la participación en el mercado laboral**

La UE se ha marcado como objetivo alcanzar un índice de ocupación del 75% para mujeres y hombres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años para 2020. Para lograrlo, los Estados miembros deberían fomentar la participación en el mercado laboral de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad, los trabajadores con bajas cualificaciones y los inmigrantes en situación regular.

Para contribuir a este fin, las políticas nacionales deberían promover sobre todo los principios de “flexibilidad”, movilidad de los trabajadores y conciliación de la vida profesional y familiar. Los Estados miembros deberían prever medidas tempranas para la integración de los jóvenes y los grupos vulnerables en el mercado laboral. Éstas también deberían hacer que el empleo sea más atractivo, sobre todo en el caso de los trabajadores con bajas cualificaciones, garantizando al mismo tiempo un coste de mano de obra compatible con la estabilidad de los precios y la evolución de la productividad.

Por último, los Estados miembros deberán promover el empleo por cuenta propia y el espíritu empresarial. Además, sería favorable favorecer también la creación de empleo en sectores de la economía con alto potencial de generación de empleo como pueden ser, por ejemplo, el sector de la asistencia sanitaria o sectores relacionados con la economía verde.

- **Conseguir una población activa cualificada**
El desarrollo de nuevas competencias adaptadas a las necesidades del mercado laboral debería permitir aumentar la productividad y capacidad de inserción profesional de los trabajadores. Los Estados miembros tendrían que potenciar la capacidad de los sistemas de educación y de formación, y favorecer su adaptación a la evolución de la sociedad hacia una economía de bajas emisiones de carbono y que haga un uso eficiente de los recursos.

En este sentido, las medidas adoptadas deberán garantizar la calidad de la enseñanza inicial y las posibilidades de formación a lo largo de toda la vida. La formación

deberá estar abierta a los trabajadores con bajas o altas cualificaciones y organizarse en colaboración con los interlocutores sociales y las empresas.

Los Estados miembros también deberían fomentar la movilidad profesional gracias sobre todo a sistemas de reconocimiento de competencias adquiridas.

- **Mejorar los sistemas educativos y de formación**

Como objetivo para el año 2020, las tasas de abandono escolar tendrían que haberse reducido a menos del 10% y la proporción de la población entre 30 y 34 años que ha finalizado un ciclo de enseñanza superior o equivalente debería haber aumentado hasta el 40% como mínimo.

Este objetivo supone una inversión en la calidad de la formación y de los sistemas educativos, adaptando la enseñanza a la evolución de la sociedad y dando prioridad a la capacidad de inserción laboral. Conveniría que los Estados miembros dieran prioridad a la formación permanente, también a través del aprendizaje no formal.

Además tendría que impulsarse la movilidad internacional de docentes y estudiantes, el desarrollo de un marco de certificación que favorezca los itinerarios de formación flexibles y los vínculos con el mundo empresarial.

- **Luchar contra la exclusión social**

La Estrategia Europa 2020 promueve la inclusión social y la lucha contra la pobreza para que al menos 20 millones de personas dejen de enfrentarse al riesgo de la pobreza y exclusión en los próximos diez años. En consecuencia, los Estados miembros debe-

rían prestar especial atención al empleo de las personas más alejadas del mercado laboral. Las medidas adoptadas deberían ir dirigidas a favorecer la autonomía de las personas y permitir al mismo tiempo luchar contra la pobreza de los trabajadores.

Las políticas nacionales deberían garantizar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, también en el ámbito social. Además, tendrían que orientarse hacia la modernización y la viabilidad de los sistemas de protección social y de jubilación.

Por último, sería beneficioso que los Estados miembros respaldaran la economía social y la innovación social, fomentaran la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación.

Por consiguiente, un aspecto importante a la hora de crear empleo sería conseguir una cooperación provechosa entre las acciones a nivel europeo y las que pongan en marcha los gobiernos nacionales y las autoridades competentes.

Aún no se ha aprovechado del todo el potencial del mercado laboral europeo. La movilidad profesional actual es mucho más baja que lo que cabría esperar teniendo en cuenta los grandes desequilibrios del mercado laboral. Una de las razones principales es que en la Unión Europea se hablan muchos idiomas diferentes y emigrar a un país extranjero dentro de la Unión Europea es muy complicado si no se conoce el idioma. Muchos emigrantes potenciales consideran que la necesidad de aprender un idioma nuevo es un gran obstáculo. A menudo, la dificultad de convalidar los títulos académicos y profesionales dificulta también la búsqueda de empleo en otro país de la UE. Además, es necesario continuar for-

taleciendo el sentimiento europeo de los ciudadanos, aspecto que tiene un fuerte impacto en su voluntad de desplazarse a otro país de la UE. Si conseguimos minimizar los obstáculos existentes y aumentar la voluntad de los ciudadanos para desplazarse a otro país de la UE, a medio plazo el mercado laboral europeo será capaz de realizar una gran contribución al desarrollo económico europeo. Además de nivelar las fluctuaciones regionales de la oferta y demanda de empleo, los ciudadanos adquirirían amplios conocimientos que podrían servir como incentivo para la formación de agrupaciones empresariales o *clusters* de distinto tipo dentro de la Unión Europea.

Es posible observar un buen ejemplo de dicha cooperación en la acción de la Agencia Federal de Empleo alemana, que utilizó las directrices de la política europea mencionadas y las combinó en un enfoque propio para favorecer la movilidad en el mercado laboral entre los Estados miembros de la UE. En el siguiente cuadro se enumeran los distintos instrumentos que se utilizaron: www.thejobofmylife.de

La iniciativa “*MobiPro-EU/the job of my life*” ayuda a los jóvenes de países de la UE o del EEE y de Suiza en su búsqueda de prácticas o empleo en Alemania. La asistencia continúa durante su formación e incluye cursos de idioma, supervisión exhaustiva y apoyo financiero, entre otras ayudas.

- **Centro de competencias para garantizar una población activa con altas cualificaciones**
En la página web de la Agencia, las pymes pueden encontrar recomendaciones específicas sobre medidas para luchar contra la escasez de cualificaciones. Gracias a ejemplos prácticos exitosos, las empresas pueden en-

contrar la estrategia más adecuada para ellas. www.kompetenzzentrum-fachkraefte-sicherung.de.

- **bq-Portal: el portal de información sobre títulos profesionales y de formación obtenidos en el extranjero**

El bq-Portal proporciona información exhaustiva sobre la convalidación de títulos profesionales y de formación obtenidos en el extranjero. Esto permitirá a los responsables y solicitantes evaluar mejor los títulos de otros países y comprender a qué equivalen. www.bq-portal.de.

- **Convalidaciones en Alemania**

En www.anerkennung-in-deutschland.de se puede encontrar información sobre el marco jurídico actual y el procedimiento para convalidar títulos profesionales y de formación obtenidos en el extranjero. Además, el portal indica a las personas interesadas cómo convalidar sus títulos el servicio de asesoramiento más apropiado para ellas.

2. Diseñar sistemas de Seguridad Social que faciliten la movilidad dentro de la Unión Europea

Además de las medidas adoptadas para consolidar la movilidad en los mercados laborales, cabe valorar, como hizo el FMI, un sistema común de seguro de desempleo. El objetivo de esta idea es aunar los riesgos de los distintos mercados laborales de la zona euro y evitar así que posteriormente se tengan que conceder ayudas que resultan costosas.

A primera vista, esta propuesta tiene aspectos positivos. El proceso actual de estabilización de la zona euro se ha puesto en marcha mediante enormes transferencias entre los Estados miembros para reducir desequilibrios eco-

nómicos cíclicos. Y como las transferencias se realizan de acuerdo con una ralentización económica asimétrica y en función de decisiones *ad hoc*, existe cierta racionalidad en la idea de igualar los efectos mediante el establecimiento de un seguro de desempleo europeo (de mínimo común) que sirva de estabilizador automático. En situaciones de desempleo anticíclico más allá de las fronteras de los distintos países europeos, dicho instrumento podría redistribuir subsidios al consumo de los países en crisis que serían financiados por las cotizaciones de las economías más fuertes. El sistema común podría o bien reemplazar los sistemas nacionales o bien servir como un seguro básico que podría ser complementado con sistemas nacionales. En teoría, y si se mejora la disciplina general de las políticas fiscales nacionales en lo que respecta al pacto fiscal, todos los países se podrían beneficiar de este mecanismo transfronterizo de seguro económico.

No obstante, este enfoque tiene que ser tratado con precaución, ya que aún quedan por aclarar una serie de cuestiones políticas y prácticas de suma importancia. En primer lugar, es necesario encontrar la forma de complementarlo con los sistemas nacionales actuales, tanto nivel del mecanismo de interacción entre los dos sistemas como en lo que respecta a los subsidios y a la duración de los mismos. En segundo lugar, la acción conjunta entre los sistemas nacionales y el sistema europeo podría reducir los incentivos para la movilidad en los mercados laborales, lo cual se ha señalado anteriormente como una de las opciones principales para que estos mercados recuperen su rumbo. Y lo que es más, este instrumento podría reducir la voluntad social y política de los Estados miembros de establecer mercados laborales nacionales viables, ya que los costes por desempleo a nivel nacional se redistribuirían a nivel europeo. Y, en tal situación, las di-

ferencias estructurales entre los mercados laborales de los distintos países aumentarían aún más en lugar de reducirse, esto es así debido a que los Estados miembros que solucionasen sus problemas con éxito serían castigados de alguna forma al tener que ayudar a países con mayores dificultades mediante un seguro de desempleo europeo redistributivo. En consecuencia, reducirían sus intentos de invertir en la educación, formación y el aprendizaje de personas con bajas cualificaciones o desempleados. Así que, de momento, se considera más apropiado para el marco actual de Seguridad Social y del mercado laboral que los Estados miembros tengan la capacidad de adoptar medidas de activación y educación y de promover la movilidad, frente a la idea de poner en marcha dicho sistema.

Esta idea presenta, como se ha mencionado anteriormente, algunos puntos fuertes para reducir los desequilibrios mediante una estabilización automática, debería ser debatida únicamente en caso de que las opiniones públicas de los países coincidiesen en que dicho sistema de transferencias generaría una mayor vinculación entre todos los Estados miembros mediante la puesta en marcha de un sistema de seguro de desempleo común a nivel europeo. Asimismo, cualquier acción para conseguir una mayor coordinación de los sistemas nacionales de Seguridad Social son bienvenidos (véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=850>).

La normativa en materia de coordinación de la Seguridad Social no tendría que reemplazar a los sistemas nacionales con una legislación única europea. Todos los países pueden decidir a quién se asegura de acuerdo con la legislación (http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=851&langId=en#_blank), qué prestaciones se conceden y bajo qué condi-

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

ciones. No obstante, la UE proporciona normas comunes para proteger los derechos en materia de Seguridad Social cuando los ciudadanos se desplazan dentro de Europa. Este enfoque establece de nuevo el objetivo de facilitar la movilidad de los ciudadanos en la Unión Europea reduciendo los obstáculos de los sistemas nacionales de Seguridad Social. Se sustenta en los siguientes principios:

1. Si los ciudadanos están sujetos a la legislación de un solo país, únicamente cotizan en un país. Las instituciones de la Seguridad Social son las que deciden la legislación de qué país se aplica (principio de no elección).
2. Los emigrantes tienen los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos del país en cuestión (principio de igualdad de trato o no discriminación).
3. A la hora de solicitar una prestación, se tienen en cuenta periodos de seguro previos y si se ha trabajado o residido en otros países.
4. Si se está en derecho de percibir una prestación en metálico por parte de un país, los ciudadanos generalmente la perciben aunque vivan en otro país (principio de exportabilidad).

Por consiguiente, incluso sin competencias comunes, existe mucho margen para que las acciones de la UE puedan ayudar a solucionar los problemas del mercado laboral en los países europeos.

3. ¿Qué lección se puede extraer del ejemplo de Alemania para los Estados miembros?

Para finalizar, cabe prestar atención al ejemplo alemán y las lecciones que se pueden extraer.

Punto 1: *Las reformas necesitan tiempo y se debe dejar margen para ajustes (“reformar la reforma”)*

- Las reformas no deben tener fallos y deben ser amplias para crear sinergias y cambiar las expectativas pesimistas de los agentes económicos. No obstante, tras una reforma estructural es posible obtener beneficios significativos a corto plazo.
- Los resultados de las reformas en el lado de la demanda tardan en notarse. Se necesita determinación política para hacer frente a los grupos de la sociedad que las consideren socialmente injustas.
- Es importante ofrecer un mensaje claro de continuidad del proceso de reforma para estabilizar las expectativas positivas de empresarios y consumidores. Por ejemplo, el Gobierno de Angela Merkel se mostró a favor de las reformas del Gobierno de Gerhard Schröder incluso en la pasada campaña electoral de 2013.
- Conviene estar preparado para realizar correcciones mínimas, ya que se desconocen los resultados de las reformas y algunos de ellos pueden resultar indeseados o socialmente problemáticos. Por consiguiente, la gran coalición liderada por Angela Merkel decidió reajustar algunas partes del mercado laboral (como el trabajo temporal) o decidió adoptar instrumentos totalmente nuevos como el salario mínimo.
- Por último, es importante aprovechar las oportunidades de reforma, ya que, generalmente, sólo en tiempos de crisis se puede superar, en aras del bien común, la resistencia a las reformas por parte de intereses particulares.

Punto 2: Europa resulta un laboratorio útil para comparar las propias fortalezas y debilidades y para beneficiarse de las experiencias de los países de la UE

- Algunas de las primeras reformas que se llevaron a cabo en países industrializados como Estados Unidos, Reino Unido, los Países Bajos o Suecia comenzaron a finales de los setenta o comienzos de los ochenta y fueron posteriormente debatidas en Alemania.
- Las reformas laborales en Alemania reflejan un ejercicio significativo de comparación con otros modelos de “flexiguridad” en países más pequeños de la Europa continental del norte, que combinan sólidos sistemas sociales con unos mercados laborales que funcionan relativamente bien.

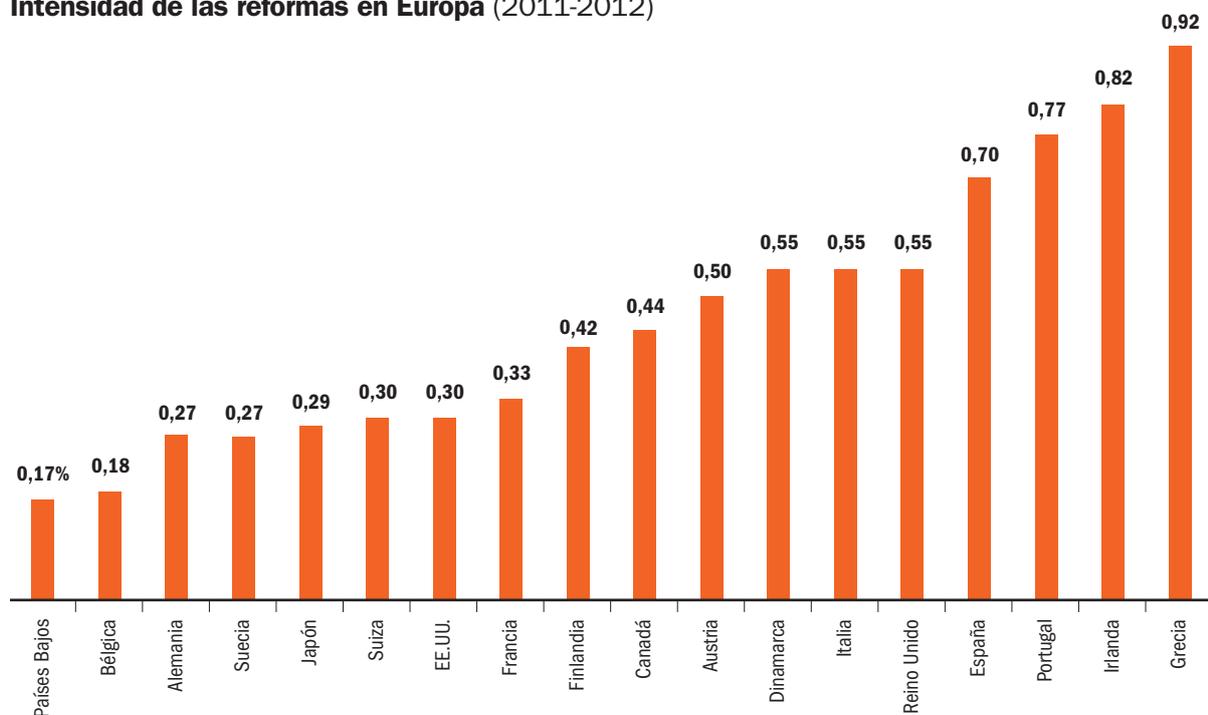
- Además, al igual que los países mencionados, Alemania se embarcó en un proceso de reforma tras haber caído en una profunda crisis económica. En este sentido, el país tenía presente cuáles habían sido las ineficiencias pasadas en el mercado laboral y desarrolló las medidas necesarias a partir de esta experiencia.

Punto 3: Las reformas estructurales se llevan a cabo en un proceso continuo

Para que Europa siga presentando un nivel elevado de competitividad global, las reformas estructurales tienen que ser un proceso continuo llevado a cabo en un entorno coordinado.

Una lección importante es que, debido a la elevada integración financiera y económica en

GRÁFICO 11.
Intensidad de las reformas en Europa (2011-2012)



Ratio de las reformas adoptadas en 2011 y 2012 en distintos ámbitos políticos en relación con las recomendaciones de la OCDE de 2011 sobre los ámbitos políticos respectivos.
Fuente: OCDE

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

la UE y en la zona euro en particular, los desequilibrios de cualquier país afectan cada vez más al resto. En otras palabras, los efectos de contagio son mayores debido a una interrelación creciente. Muchas de estas debilidades están siendo abordadas actualmente por las políticas nacionales. Una serie de países de la zona euro ha emprendido reformas estructurales profundas.

De cara al futuro, la UE debe dar más pasos, y cada vez más coordinados, hacia una mayor competitividad de los Estados miembros. Al mismo tiempo, el nuevo Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico (PDM) de la UE puede contribuir positivamente para el logro de este objetivo en el futuro. Un sistema de advertencia ayuda a identificar tanto los riesgos que surgen de oscilaciones grandes y prolongadas en la competitividad de los países europeos, como las manifestaciones de déficits presupuestarios excesivos en sus fases iniciales. Este mecanismo de supervisión se basa en el seguimiento de distintas variables como por ejemplo los precios nacionales, los costes de producción, los salarios, los costes laborales unitarios, las cuotas de mercado en la exportación y la productividad.

El PDM complementa el pacto fiscal y ayuda a identificar países y problemas en los que se considera necesario realizar un análisis más exhaustivo. Dicho análisis ayuda a llevar a cabo acciones mejor coordinadas para que cada país vea qué reformas pueden contribuir en el lado de la oferta al fortalecimiento de los factores que impulsan el potencial de crecimiento y aumentar el uso y la eficiencia de los factores de producción (capital y trabajo) así como el progreso técnico.

Algunas acciones a nivel de la Unión Europea se centran en ello:

- Reducción de los costes administrativos y la burocracia para facilitar la innovación empresarial.
- Reducción de la regulación del mercado de productos y fortalecimiento de los incentivos para innovar y aumentar la eficiencia empresarial dirigida, por ejemplo, a las pymes y los negocios artesanales.
- Aumento de las ayudas a la capacidad de innovación mediante un aumento significativo del gasto en I+D para llevar a la UE a la economía del conocimiento que ya se señaló en la Agenda de Lisboa.
- Promoción de sistemas educativos mejor ajustados y combinación de los resultados de comparaciones como los estudios PISA en un proceso de mejora de los sistemas educativos y las cualificaciones de los jóvenes, así como su capacidad de inserción profesional.

Conclusión

El grave problema que supone la elevada tasa de desempleo en Europa tan sólo se podrá solucionar a largo plazo mediante la adopción de medidas e impulsos de crecimiento a nivel de los Estados miembros junto con una mayor coordinación de las políticas para fortalecer el empleo y la capacidad de inserción procesional a nivel europeo.

Las reformas estructurales tienen que ser abordadas en primer lugar a nivel nacional, dada la situación concreta en la que se encuentra cada mercado laboral. El enfoque de la reforma debe tener en cuenta qué grupos y personas están en situaciones más vulnerables y cuentan, como colectivos excluidos, con un mayor riesgo de desempleo y con menores

oportunidades para acceder a un empleo. En dicho contexto, los políticos deberían promover un debate ante la opinión pública que verse sobre la necesidad de que los trabajadores más protegidos (anteriormente denominados *insiders*) sean conscientes de que podrían ver reducida su protección tras las reformas. Por lo tanto, las reformas estructurales implican tanto la adopción de cambios apropiados en el mercado laboral como la necesidad de liderazgo político para defender dichos cambios ante grupos que se resisten debido a intereses particulares.

El análisis de los *insiders* y *outsiders* del mercado laboral comienza por la premisa de que estos grupos son diferentes en cada Estado miembro. Por ejemplo, en Alemania, antes de las reformas Hartz, los trabajadores con bajas cualificaciones y los desempleados de larga duración eran los excluidos, mientras que los jóvenes nunca se habían visto en una situación vulnerable. Esto es completamente di-

ferente en países como España o Grecia, donde el desempleo juvenil es el problema que requiere ser abordado con mayor urgencia.

Una vez analizados los obstáculos concretos que encuentran los grupos más vulnerables, cabría definir las reformas y los instrumentos que intentarán reducir los obstáculos mediante un proceso que aúne las acciones y el apoyo financiero a nivel europeo para respaldar las reformas, a menudo dolorosas, de los Estados miembros. En conclusión, la solidaridad entre los distintos países europeos y la voluntad política de los gobiernos nacionales, como expresión de subsidiariedad, de organizar debates honestos sobre la reducción de los obstáculos que se interponen entre los *insiders* y los *outsiders* del mercado laboral parece ser, a medio plazo, la mejor combinación para encontrar una forma exitosa de salir de la dramática crisis de desempleo actual en Europa.

Referencias bibliográficas

Eichhorst, Werner (2013). "Success via Reform: The German Jobs Miracle" in: *The European Labour Market: Success through Flexibility and Mobility Vol. 1*, Konrad Adenauer Stiftung and Centre for European Studies.

Funk, Lothar (2012). "The German Economy during the Financial and Economic Crisis since 2008/2009", Konrad Adenauer Stiftung.

Geis, Wido (2013). "Jobs without frontiers: The Potential of the single European Labour

Market" in: *The European Labour Market: Success through Flexibility and Mobility Vol. 2*, Konrad Adenauer Stiftung and Centre for European Studies.

Konrad Adenauer Stiftung and Wilfried Martens Centre for European Studies (2013). "The Euro - Basics | Arguments | Perspectives".

Matthes, Jürgen (2013). "Germany – From the 'sick man of Europe' to the 'New German miracle'" in: *Perspectives of a common stability culture in Europe*, Konrad Adenauer Stiftung.

Dualidad del mercado de trabajo y simplificación contractual. Una tarea pendiente

Ferran Brunet Cid

Profesor Titular de Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona

Jordi García Viña

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universitat de Barcelona

Consideraciones generales

La dualidad en el mercado de trabajo, especialmente en el caso español, requiere una clara simplificación contractual. Esta necesidad está claramente relacionada con la calidad del mercado de trabajo español. A la vista i) de la exorbitante tasa de paro, ii) de la segmentación entre trabajadores fijos sobreprotegidos, trabajadores temporales definitivos y trabajadores en la economía sumergida, y iii) de la evolución disparatada de los salarios durante la burbuja económica anterior a la crisis, cabe sospechar que las relaciones laborales españolas, por lo menos hasta la reciente reforma, han carecido de capacidad de adaptación al resto de condiciones económicas y empresariales.

El mercado de trabajo de España se adorna con otras limitaciones igualmente sustancia-

les, como: a) inmovilidad territorial entre regiones y entre países de la Unión Europea, b) negociación colectiva que separa los salarios de la dinámica de la productividad, c) inadecuada cualificación de la fuerza de trabajo, con déficits severos en el sistema educativo y en la formación profesional, d) no sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, y e) tendencias centrífugas en la Administración, que magnifican el gasto público.

Estos elementos han conducido a una tormenta perfecta. En efecto, han venido a coincidir los retos de medio plazo sobre la competitividad con retos financieros inmediatos, un exceso de regulación nacional con la competencia global, y la crisis económica con la inestabilidad institucional. Las características del mercado de trabajo español suponen un lastre esencial a la competitividad que re-

quiere el formar parte de una unión monetaria. Aunque la solución al paro y a los problemas del mercado de trabajo no vendrán sólo del cambio institucional que liberalice las relaciones laborales, ésta es una condición *sine qua non* de la recuperación económica. Esta realidad aún es más patente si, con la ayuda de las fuentes españolas e internacionales, se comparan los principales aspectos del mercado de trabajo de España con la situación en los países de la Unión Europea. Por ello, la evaluación de la calidad del mercado de trabajo español pretende contribuir a reforzar la capacidad reformadora de los agentes sociales.

Hay que tener en cuenta que el 12 de febrero de 2012 entró en vigor en España el Real Decreto-Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que tras su tramitación parlamentaria dio lugar a la Ley 3/2012, de 6 de julio; se trata de la primera norma que constituye la denominada “Reforma Laboral”, aunque hay aspectos que sufrieron importantes cambios en el año 2011, como la negociación colectiva o la Seguridad Social y se han ido promulgando normas hasta la actualidad, por lo que difícilmente se puede afirmar que el camino ha sido completado.

Sin embargo, no han existido reformas concretas que hayan tenido como objetivo la simplificación contractual. De hecho, se ha producido, fenómeno que se inició en el año 1984 de manera generalizada, un efecto de multiplicación del que no se ha sido totalmente consciente. La razón es simple. Es difícil conocer cuántas modalidades contractuales tenemos en la actualidad y cómo es su régimen jurídico. Es más, se puede apuntar la siguiente circunstancia. Si se comparan los modelos de contratos existentes en

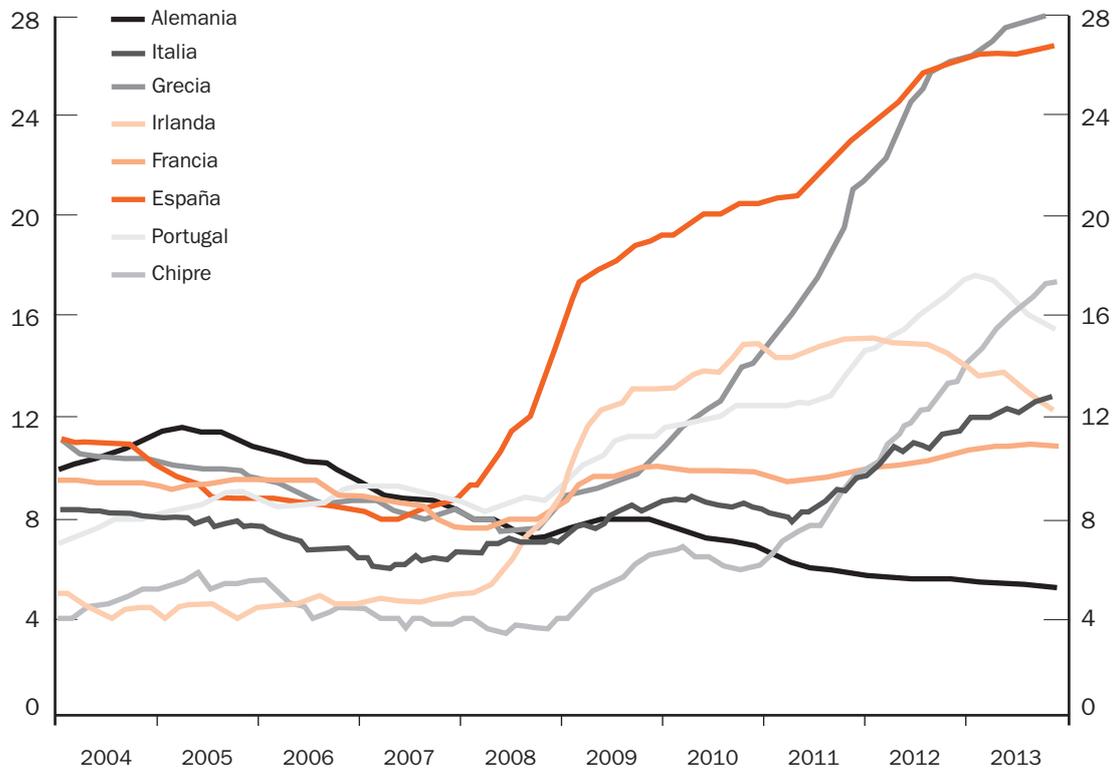
España, al menos los que pueden ser calificados como tradicionales, con los regulados en los países de nuestro entorno en la Unión Europea, se advierte que en cuanto a modelos, las diferencias son muy limitadas. Así, por ejemplo, la regulación del contrato de obra o servicio determinado, con el nombre que se le haya otorgado en cada país, es muy similar en los países miembros. Entonces, ¿cómo entender que con situaciones económicas similares, no las actuales, y con regulaciones parecidas, los índices de temporalidad en España sean el triple que la media de la Unión Europea y multipliquen por varios números los datos de algunos países en concreto, como por ejemplo, Alemania o los Países Bajos?

En la actualidad, cuando hablamos de modalidades contractuales, hay una clasificación inicial a tener en cuenta, según cuál sea la duración del contrato de trabajo. En principio los contratos pueden ser diferenciados entre los denominados indefinidos y los de duración determinada. A su vez, caben diversas modalidades según se esté ante contratos de una u otra opción en los que cabe algún tipo de bonificación o reducción de cuotas a la Seguridad Social. De la misma manera, entre los contratos de duración determinada hay diversas modalidades, entre los que destacan los contratos formativos y los contratos de duración determinada por la concurrencia de determinadas causas.

Además, el mercado de trabajo español está extraordinariamente desequilibrado, ya que hay unos 5 millones de parados. Las razones de esta situación son diversas, pero la mayor parte muy claras. El mercado de trabajo en España no tiene flexibilidad en precios (salarios no bajan) ni en movilidad (no van trabajadores a Europa, la emigración es

GRÁFICO 1.

Tasa de paro en varios países de la zona euro (% de la población activa) (2004-2013)



Fuente: Eurostat

realmente exigua). Luego, al no poder equilibrarse el mercado a través de los precios (salarios) y de la movilidad (migración), el mercado se “equilibra” a través de las cantidades de personas que pueden entrar y salir del mercado de trabajo y del desempleo, ya sea por medio de mecanismos de protección formal, como la prestación de desempleo contributiva, la prestación de desempleo asistencial o los diversos mecanismos incluidos en el concepto de asistencia social. Estas son, probablemente, las principales razones que explican que en España haya una tasa de paro del 26% y en Alemania del 5%, como se puede observar en el Gráfico 1.

A conclusiones similares se llega si se analizan los costes laborales comparados. El Gráfico 2 muestra los costes laborales unitarios en los países de la Eurozona. La clave del mismo es evidente: con la burbuja: se perdió competitividad, se aumentó la dualidad en el mercado de trabajo y se produjo una transformación de la contratación como elemento de ajuste, y no de búsqueda de competitividad. Luego, lo que está haciendo la economía española, acompañada mejor o peor por la política económica, es volver a los niveles anteriores a la burbuja. Por tanto, quedan muchísimos costes laborales unitarios por reducir y los salarios deberán bajar aún, por lo menos en relación a Alemania.

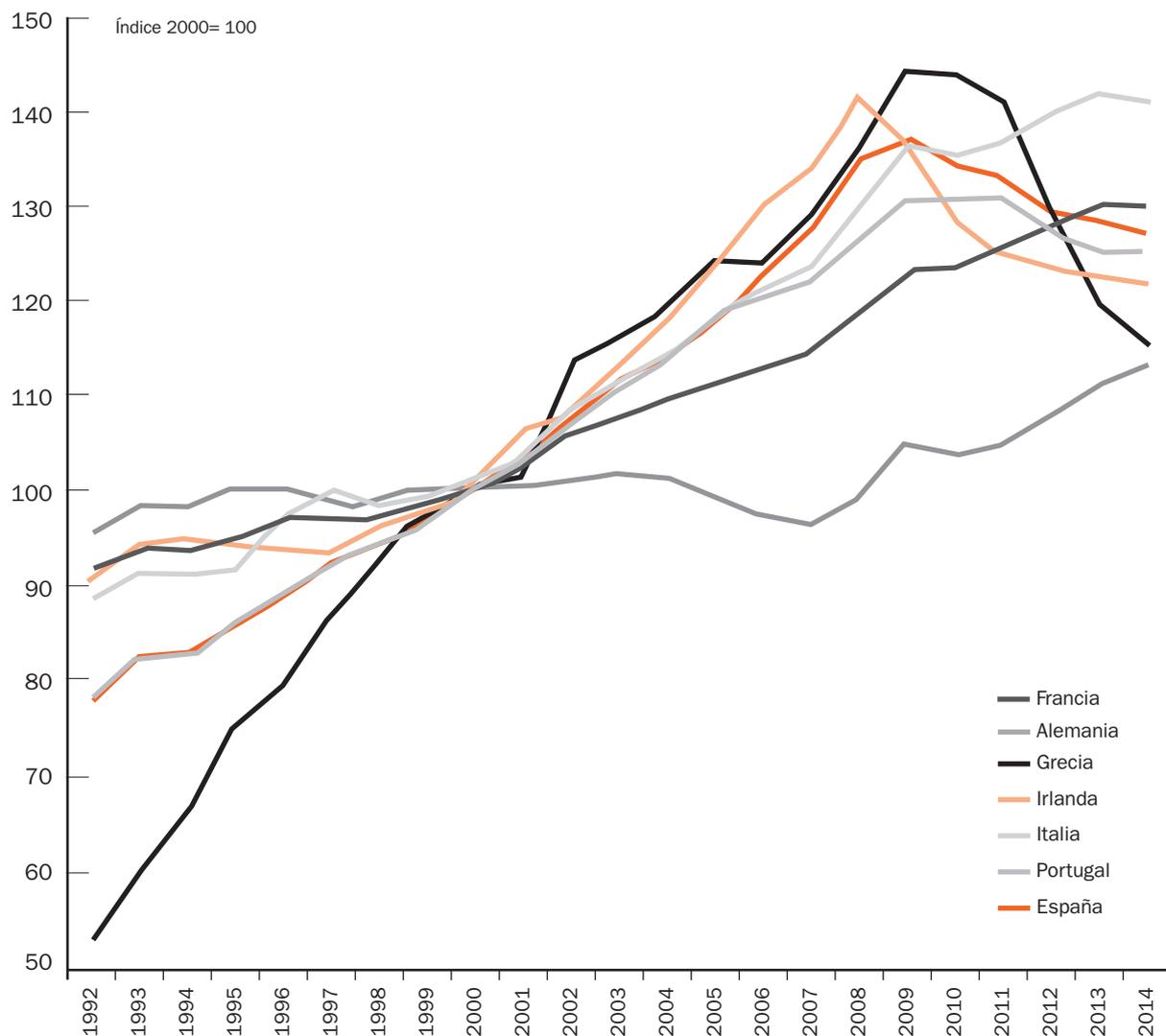
REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

La reforma laboral española ha supuesto un paso sustancial en el proceso de modernización de nuestra legislación, aproximándonos a la flexibilidad (“flexiguridad”) de los países de nuestro entorno, que ya han realizado este tipo de reformas, pero es preciso seguir avanzado en algunos aspectos que han quedado pendientes. Es imprescindible que la continuación de la reforma del mercado de trabajo

se fundamente (es cierto que también hay otros aspectos al menos igual de importantes) en tratar de eliminar la dualidad del mercado de trabajo existente, los protegidos y los débiles, y que uno de los principales mecanismos para lograr este objetivo sea la simplificación de las modalidades contractuales actuales, cuyo efecto está resultando muy negativo.

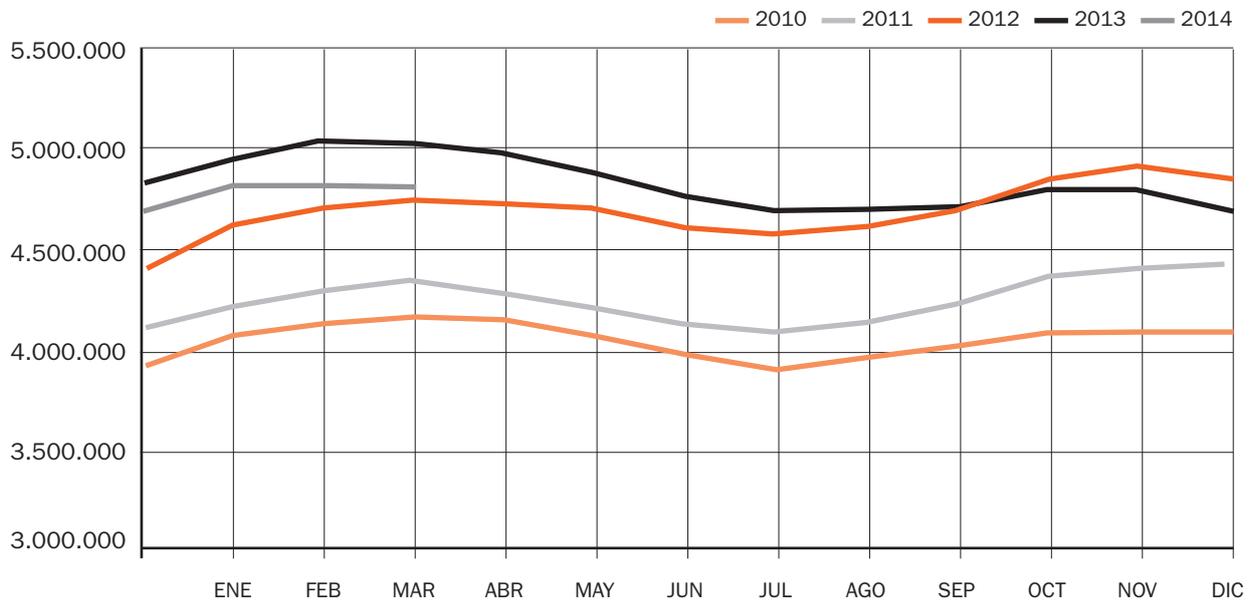
GRÁFICO 2.

Costes Laborales Unitarios en varios países de la zona euro (1992-2014)



Fuente: OCDE

GRÁFICO 3.
Evolución del paro registrado en España (2010-2014)



Fuente: SEPE

La dualidad del mercado de trabajo

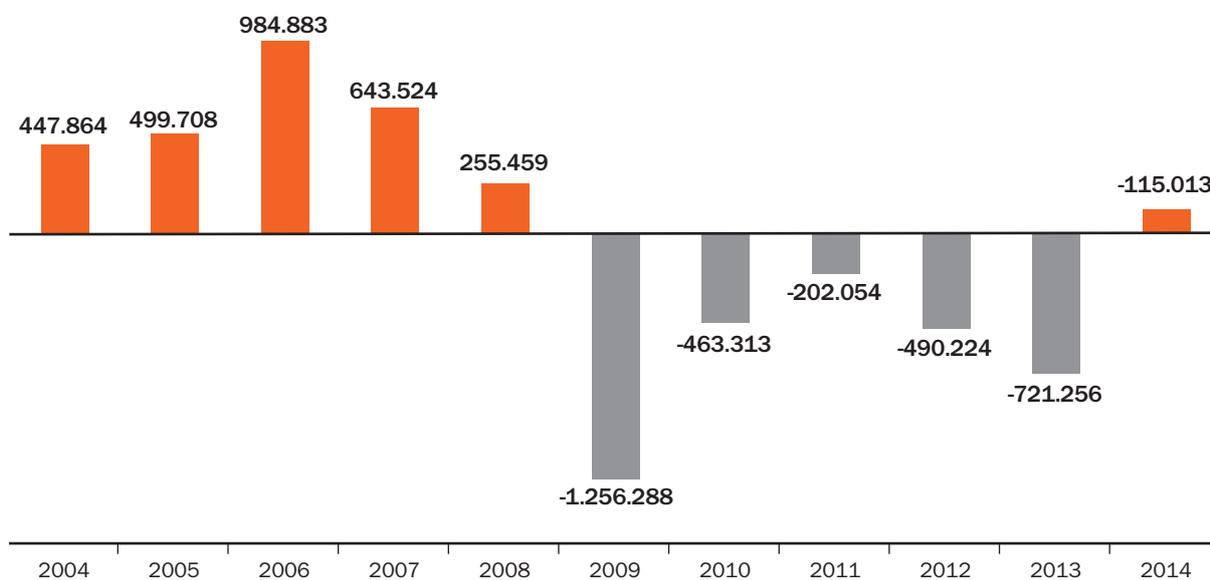
La creación de empleo está siendo uno de los objetivos de la reforma. El ataque a la estructura perversa del mercado de trabajo español, con trabajadores con mayores derechos que otros, o de primera y segunda clase, que normalmente se refiere a la diferencia entre trabajadores con contrato indefinido y trabajadores con contrato temporal, es uno de los grandes retos.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que este concepto de dualidad del mercado de trabajo en España está íntimamente integrado a nuestra estructura laboral, ya que está presente desde los primeros años de la crisis económica originada en los años setenta. En aquellos momentos, los porcentajes de trabajadores con contratos indefinidos, y por tanto, con todos los derechos que otorgaban las di-

ferentes normativas laborales, eran la gran mayoría. Es cierto que era posible la contratación temporal, pero era muy poco usada. El recurso a la contratación de manera temporal, que ha originado este efecto de dualidad, ha sido una de las medidas tradicionales que se han venido utilizando para autorregular el mercado de trabajo en momentos de crisis. Sin embargo, los resultados han sido y están siendo devastadores.

De hecho, en la actual crisis, las herramientas que se han puesto al servicio de la consecución de los objetivos que pretenden la salida de la crisis han sido diversas, desde todos los puntos de vista, con resultado, al menos hasta la fecha, limitados y, por supuesto, insuficientes para erradicar esta dualidad. En el momento de elaborar este estudio, el número de desempleados registrados en las Oficinas de los Servicios Públicos de

GRÁFICO 4.

Evolución anual del paro registrado en España, 2004-2014 (variación de marzo a marzo)

Fuente: MEYSS

Empleo se situaba en 4.795.866 personas, aunque si se contabiliza a aquellos que son excluidos de las listas oficiales por encontrarse en alguna de las situaciones reguladas en la Orden de 11 de marzo de 1985 y en concreto por estar realizando cursos de formación o ser demandantes de empleo con “disponibilidad limitada” o con “demanda de empleo específica”, el número de parados asciende a 5.339.753 personas.

No obstante, el efecto de la recuperación económica está logrando que, en términos interanuales, el desempleo haya descendido en 239.377 personas (un 4,75% interanual menos).

Sin embargo, en una primera impresión se puede constatar que si bien se está empujando a alcanzar un número positivo en cuanto a la creación de empleo, no sólo se ad-

vierte el enorme esfuerzo que hay que realizar para consolidar estos datos, sino que la gran mayoría de los contratos que se formalizan en los últimos meses de 2013 y primeros meses de 2014 siguen siendo esencialmente temporales, por lo que el efecto de la dualidad del mercado de trabajo no sólo no desaparece sino que se acrecienta, si se tiene en cuenta el crecimiento vegetativo negativo de los contratos indefinidos “tradicionales”. Por tanto, se mantiene la necesidad de crear empleo y de que éste sea para todos los trabajadores igual, superando las diferencias de derechos entre los dos colectivos.

La contratación indefinida

El contrato de trabajo por tiempo indefinido ordinario es el prototipo en nuestro Ordenamiento Jurídico, al menos desde un punto de vista teórico. Se trata de un contrato muy sen-

cillo de realizar, sin requisitos formales. Sin embargo, no ha sido esta la modalidad contractual más utilizada, ni en la actualidad, ni en los últimos treinta años.

De hecho, si se analizan datos actuales (marzo de 2014), coincidiendo con los primeros datos positivos, tras la crisis y la reforma laboral de 2012, en términos de descenso del paro y el aumento de la afiliación a la Seguridad Social, las cifras totales del volumen de contratación siguen en la línea de suponer en marzo un aumento, respecto al mismo mes del año anterior, del 25,47%, 247.010 contratos más. De esta forma el número de contratos registrados en marzo ha sido de 1.216.637.

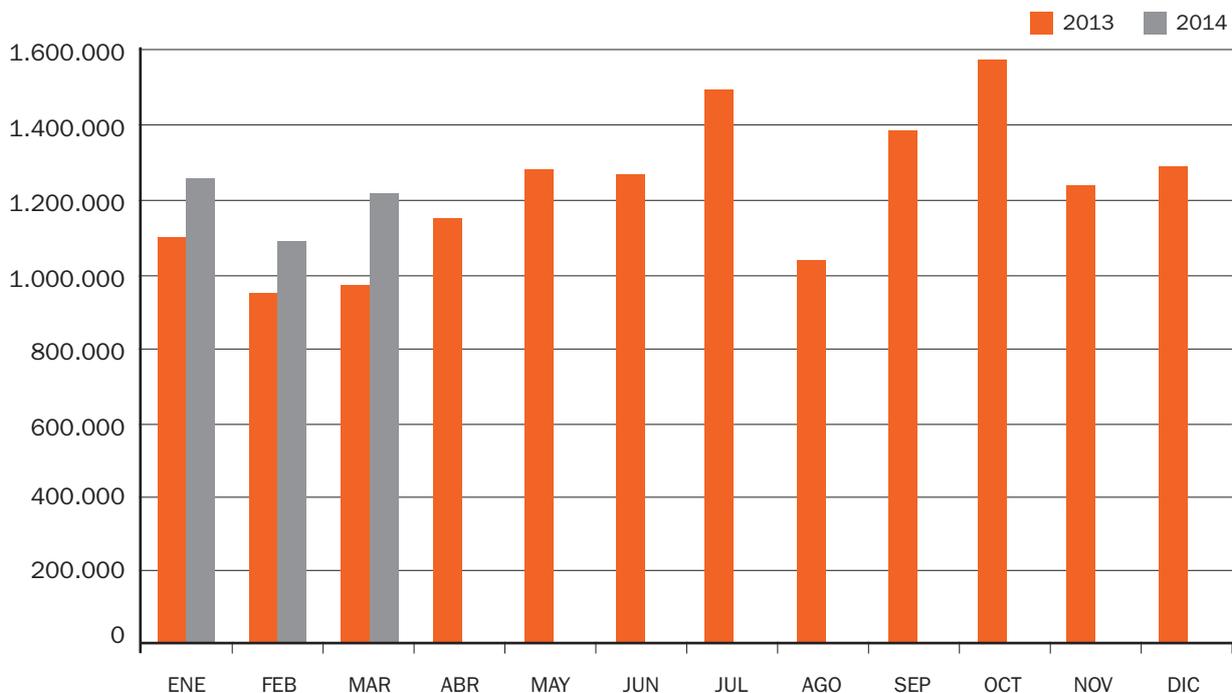
Así, del total de contratos, 113.481 fueron indefinidos –el 9,33% del total de contratos re-

gistrados en dicho mes–, lo que implica un aumento del peso de la contratación indefinida y un incremento de 15.413 contratos indefinidos –el 15,72%– sobre el mismo mes del año anterior. Este incremento de los contratos indefinidos hace pensar que podríamos estar ante los primeros efectos de la reducción de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes, derivados del Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. Sobre el total de contratos indefinidos, 34.867 proceden de la conversión de contratos temporales en fijos, el 30,72% de los indefinidos registrados en marzo.

Además de esta modalidad general se pueden citar también las diversas modalidades de contratos indefinidos que presentan boni-

GRÁFICO 5.

Evolución mensual de los contratos de trabajo registrados en España (2013-2014)



Fuente: SEPE

ficaciones o reducciones de cuotas. Entre ellos, sin llevar a cabo valoraciones, ya que su efectividad aún no ha podido ser observada, los contratos bonificados para trabajadores en situación de exclusión social, los contratos bonificados para trabajadores en situación de exclusión social por empresas de inserción, los contratos de trabajo bonificados para trabajadores que tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género, doméstica o víctima del terrorismo, así como los contratos de trabajo para trabajadores mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios por desempleo.

A diferencia de estas modalidades que no han tenido aún ninguna repercusión, hay dos tipos más que sí presentan efectos, aunque limitados. En primer lugar, la Ley 3/2012, de 6 de julio, reguló el denominado contrato de trabajo indefinido de apoyo a los emprendedores. Se trata de un contrato de trabajo indefinido, a jornada completa y que presenta un periodo de duración de un año.

Para poder realizar este contrato, las empresas han de tener unas determinadas características, entre las que destaca por su importancia, el tener menos de 50 trabajadores en el momento de producirse la contratación. En este caso, la empresa podrá disfrutar de una serie de incentivos fiscales, vía impuesto de sociedades, así como bonificaciones en la cuota empresarial de la Seguridad Social durante 3 años, que serán diferentes según se trate de un trabajador joven (entre 16 a 30 años) o de un trabajador mayor de 45 años. Los resultados se están observando, ya que desde el inicio de la posibilidad de suscripción de este contrato hasta el 30 de abril de 2014 se han formalizado 189.517 contratos de este tipo, con un ritmo, aproximadamente, de unos 8.000 contratos al mes.

En relación a este contrato se ha de observar que se está consiguiendo, y éste es un fenómeno reciente, una agravación del concepto de la dualidad, ya que no sólo se refiere a un diferente régimen jurídico entre trabajadores indefinidos y temporales, sino también entre empresas, según cuál sea el número de trabajadores.

Además, el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, ha regulado tres modalidades de contratos, que aún no han sido incorporados al mercado de trabajo:

- Contrato indefinido de un joven por microempresas y empresarios autónomos.
- Contrato de nuevos proyectos de emprendimiento joven.
- Contrato a tiempo parcial con vinculación formativa.

En estos casos, de los que aún no existen datos de utilización por parte de las empresas, se continúa con la separación entre trabajadores de empresas con diferentes números de trabajadores, apoyando especialmente a un tipo de empresas muy concretas, los trabajadores autónomos, que se cree que puedan ser uno de los motores de la salida de la crisis.

Las modalidades contractuales temporales causales

El Estatuto de los Trabajadores ha regulado tradicionalmente los denominados contratos temporales causales, a diferencia de una importante modalidad que se desarrolló desde 1984 hasta finales de los años noventa, que se denominaba contrato de fomento y que sirvió para dar respuesta a las crisis económica española de los años 80.

En la actualidad, nos encontramos que el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores regula

tres modalidades contractuales, en las que la ejecución del contrato debe concordar claramente con lo pactado¹, ha de concurrir la causa objetiva, con independencia de la voluntad de las partes² y no basta la voluntad acorde de las partes en orden a la celebración del contrato, sino que ha de concurrir la causa objetiva específicamente prevista³.

En materia formal, que deben celebrarse por escrito, excepto los eventuales de duración inferior a cuatro semanas; el contrato ha de expresar la modalidad a la que pertenece, sin que baste una vaga alusión a la norma genérica⁴. En todo caso, se presumen por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley. La sucesiva contratación temporal infringiendo la normativa es fraudulenta⁵. De manera que el control de legalidad de los contratos temporales sucesivos debe abarcar la totalidad de los contratos sucesivos cuando haya existido sucesión de continuidad o las interrupciones sean inferiores al plazo de caducidad de 20 días del art. 59.3 del Estatuto de los Trabajadores, excepto cuando se ponga de manifiesto la unidad esencial del vínculo laboral admitiendo entonces interrupciones superiores a dicho plazo⁶.

En todo caso, cuando existe concatenación de contratos de trabajo, se ha de tener en cuenta todos aquellos que no presenten una separación entre ellos de más de 20 días y sin que se considere la suscripción de los recibos de finiquito entre los distintos contra-

tos⁷. Además, adquieren la condición de fijos en las siguientes circunstancias:

- Trabajadores que no hubieran sido dados de alta en la Seguridad Social en un plazo igual al periodo de prueba.
- Trabajadores que en un periodo de 30 meses hayan estado contratados por un plazo superior a 24 meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo, con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos temporales de obra o servicio determinado o eventual, a través de contratos de puesta a disposición. Esta regla también se aplica en los supuestos de sucesión de empresas (suspendido en la actualidad).

Hay que tener en cuenta que los empresarios han de comunicar a la representación legal de los trabajadores los contratos realizados, cuando no exista obligación de entregar copia básica de los contratos y que estos trabajadores con contratos temporales tienen los mismos derechos que los trabajadores indefinidos. El coste de la cotización a la Seguridad Social de estos contratos, si bien sigue, en esencia, el mismo régimen que los contratos indefinidos, presenta dos costes añadidos, ya sea en el incremento de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes de un 36% cuando la duración del contrato sea inferior a siete días (no inte-

¹ STS 21 de septiembre de 1999 (RJ 1999, 7534).

² STS 20 de marzo de 2002 (RJ 2002, 3808).

³ STS de 21 de febrero de 1997 (RJ 1997, 1572).

⁴ STS 21 de septiembre de 1993 (RJ 1993, 6892).

⁵ STS 23 de marzo de 1993 (RJ 1993, 2218).

⁶ STS 29 de mayo de 1997 (RJ 1997, 4471).

⁷ STS 30 de marzo de 1999 (RJ 1999, 4414).

rinidad) o en el incremento en desempleo. Finalmente, hay que tener en cuenta que el régimen de extinción de este tipo de contratos se halla regulado en el art. 49.1.c) del Estatuto de los Trabajadores, con una regulación más sencilla y con un coste inferior al caso de los contratos indefinidos.

En cuanto a las modalidades contractuales cabe citar los siguientes supuestos.

En primer lugar, el **contrato de obra o servicio determinado**, regulado en el art. 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores, se podrá formalizar cuando el motivo sea la realización de una obra o servicio con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa. Se trata de un contrato temporal, aunque la duración no sea cierta⁸. Consiste, por tanto, en un contrato conceptualmente sencillo, pero de difícil aplicación práctica, ya que bajo ningún concepto puede consistir en la actividad normal y permanente de la empresa⁹. Los convenios colectivos sectoriales y de ámbito inferior pueden identificar aquellos trabajos o tareas susceptibles de cubrirse con estos contratos. Sin embargo se puede suscribir contratos fuera de los supuestos establecidos en la negociación colectiva¹⁰.

Conforme a la doctrina judicial, este contrato se admite en los siguientes supuestos, entre otros:

- Realización de una actividad contratada con un tercero por tiempo determinado, extendiéndose su duración por el tiempo que abarca la contrata¹¹.
- Ejecución de tareas que se repite año tras año en determinada época, como, por ejemplo, extinción de incendios forestales en época estival¹², atención de albergue juvenil durante varios veranos¹³ o tareas de guardería durante la campaña de la aceituna¹⁴.

La duración no puede ser superior a 3 años ampliable hasta 12 meses más por convenio colectivo sectorial. Transcurridos estos plazos, los trabajadores adquieren la condición de fijos y el trabajador ha de ser ocupado en la obra o servicio para el que se le contrató¹⁵. Finalmente, el agotamiento de la obra o servicio determinado supone la extinción del contrato, por esta razón, el señalamiento de una fecha como término es meramente orientativo¹⁶.

En segundo lugar, el **contrato eventual** por circunstancias de la producción, regulado en el art. 15.1.b) del Estatuto de los Trabajadores, se puede utilizar para hacer frente a circunstancias de la producción: circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos. Se trata de un incremento de la actividad empresarial coyuntural¹⁷. Corresponde a los convenios colectivos determinar las actividades susceptibles de contratación

⁸ STS 5 de mayo de 1995 (RJ 1995, 3746).

⁹ STS 30 de diciembre de 1996 (RJ 1996, 9864).

¹⁰ STS 26 de octubre de 1999 (RJ 1999, 7838).

¹¹ STS 8 de junio de 1999 (RJ 1999, 5209).

¹² STS 3 de noviembre de 1994 (RJ 1994, 8590).

¹³ STS 23 de septiembre de 1997 (RJ 1997, 7296).

¹⁴ STS 10 de diciembre de 1999 (RJ 1999, 9729).

¹⁵ STS 20 de enero de 1998 (RJ 1998, 4).

¹⁶ STS 18 de mayo de 1995 (RJ 1995, 7579).

¹⁷ STS 23 de mayo de 1994 (RJ 1994, 5361).

eventual y fijar los criterios de proporcionalidad entre la plantilla de la empresa y el número de trabajadores eventuales. Su duración, que no puede someterse a condición, como puede ser la extinción del contrato de puesta a disposición¹⁸, es de 6 meses dentro de un periodo de 12, teniendo en cuenta que el cómputo del periodo de referencia se inicia en el momento en que se produzca la causa que legitima la contratación.

Los convenios colectivos sectoriales o de ámbito inferior pueden modificar la duración máxima y el periodo de referencia, en atención al carácter estacional de la actividad en que dichas circunstancias se pueden producir, sin que se puedan sobrepasar los 18 meses para el periodo de referencia o los 12 meses para cada contrato. Aunque el convenio extraestatutario no es un medio válido para ampliar la duración del contrato eventual¹⁹. Finalmente, si se concierta por un plazo inferior a la duración máxima, podrá prorrogarse mediante acuerdo de las partes, por una única vez. Además, por convenio colectivo se pueden determinar las actividades en que puedan contratarse estos trabajadores, así como fijar criterios generales relativos a la adecuada relación entre el volumen de estos trabajadores y la plantilla general.

En tercer lugar, el **contrato de interinidad**, regulado en el art. 15.1.c) del Estatuto de los Trabajadores, se puede concertar en dos supuestos:

- Sustituir un trabajador de la empresa con reserva de puesto de trabajo.
- Cubrir temporalmente un puesto de trabajo durante un proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva.

Además, es posible celebrar este contrato por vacante para sustituir a un trabajador con jubilación anticipada por el plazo de un año²⁰. Se deberá identificar el nombre del sustituido y la causa de la sustitución. Se extinguirá por las siguientes causas:

- Reincorporación del trabajador sustituido.
- Vencimiento del plazo de reincorporación.
- Extinción de la causa de reserva del puesto de trabajo.
- Transcurso del periodo de selección o promoción:
 - Si es un empresario privado, la duración máxima será de 3 meses.
 - Si es una Administración pública, el tiempo que dure el proceso.

Teniendo en cuenta que es lícito el cese del interino, aunque la provisión definitiva de la vacante se haya hecho por un procedimiento distinto del reflejado en el contrato²¹ o que la vacante desaparezca por amortización de la plaza en interinidad²². En este tema se ha producido un cambio de régimen jurídico²³, ya que conforme a la normativa de 1984 el contrato estaba sometido a condición resolutoria. Sobrevvenida la extinción, si no hubiere denuncia

¹⁸ STS 22 de octubre de 1999 (RJ 1999, 7833).

¹⁹ STS 20 de noviembre de 2003 (RJ 2003, 4567).

²⁰ STS 5 de julio de 1999 (RJ 1999, 7161).

²¹ STS 13 de marzo de 1997 (RJ 1997, 2894).

²² STS 14 de marzo de 2002 (RJ 2002, 5205).

²³ STS 4 de mayo de 2000 (RJ 2000, 4264).

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

y el trabajador continuara prestando servicios, el contrato se entenderá prorrogado por tiempo indefinido²⁴, mientras que posteriormente el contrato está sometido a término y finaliza por la extinción de la causa que da lugar a la reserva del puesto de trabajo.

En cuanto a la bonificaciones y reducciones, estos contratos serán bonificados en un 100% en la cuota empresarial de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y las de recaudación conjunta, cuando se celebren con personas desempleadas para sustituir a:

- Trabajadoras que tengan suspendido su contrato de trabajo por riesgo durante el embarazo.
- Trabajadores que tengan suspendido su contrato de trabajo durante los periodos de descanso por maternidad, adopción, acogimiento preadoptivo o permanente.
- Cuando se trate de sustituir a trabajadores autónomos, socios trabajadores o socios de trabajo de las sociedades cooperativas, en las mismas circunstancias.
- Trabajadores minusválidos para sustituir a otro en situación de incapacidad temporal.

Cuando se celebren contratos con beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial y lleven más de un año como preceptores de los mismos, para sustituir a un trabajador excedente por cuidado de familiares. Las reducciones son las siguientes:

- Primer año de excedencia del trabajador que se sustituye: 95%.

- Segundo año de excedencia del trabajador que se sustituye: 60%.
- Tercer año de excedencia del trabajador que se sustituye: 50%.

En cómputo general, hay que tener en cuenta que los contratos temporales registrados en el mes de marzo ascendieron a 1.103.156, lo que nos sitúa en cifras un 26,57% superior a las del año anterior por las mismas fechas, en que se registraron 871.559. Las principales modalidades presentaron la siguiente evolución en marzo respecto al mismo mes del año anterior: los eventuales -494.671-, un aumento del 23,96% sobre los 399.041 de marzo de 2013; los contratos de obra o servicio -482.804-, un crecimiento del 32,65% sobre los 363.967 de marzo de 2013; los contratos para la formación -9.637-, un incremento del 55,24% sobre los 6.208 de marzo de 2013; y los contratos en prácticas -3.917-, un aumento del 54,58% sobre los 2.534 de marzo de 2013.

Las modalidades contractuales temporales formativas

En primer lugar, el **contrato en prácticas**, regulado en el art. 11.1 del Estatuto de los Trabajadores, tiene como objeto facilitar la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios o de formación cursados por los trabajadores con título universitario o de formación profesional de grado medio o superior. Su finalidad, por tanto, es doble: prestación de unos servicios y poner en práctica unos conocimientos previamente adquiridos.

Entre los requisitos de los trabajadores, cabe citar los siguientes:

²⁴ STS 26 de diciembre de 1995 (RJ 1996, 3185).

- Tener alguna de las titulaciones siguientes:
 - Título universitario.
 - Formación profesional de grado medio o superior.
 - Títulos oficialmente reconocidos como equivalentes.
 - Certificado de profesionalidad.
- No haber transcurrido más de 5 años desde la terminación de los estudios o de 7 cuando el contrato se concierte con un trabajador discapacitado.

El trabajador debe entregar al empresario fotocopia compulsada del título o certificado de conclusión de estudios. El puesto de trabajo deberá permitir la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios o de formación cursados, por lo que debe existir una correlación entre la titulación y las concretas funciones encomendadas. La duración del contrato no podrá ser inferior a 6 meses ni superior a 2 años, dentro de los cuales los convenios colectivos sectoriales podrán establecer los límites, atendiendo a las características del sector y de las prácticas a realizar.

Si el contrato se estableció por una duración inferior a la máxima legalmente establecida, se podrán acordar hasta dos prórrogas. En ningún caso la duración de cada prórroga podrá ser inferior a la duración mínima. En todo caso, entre los límites cabe citar los siguientes:

- Ningún trabajador podrá estar contratado en prácticas en la misma o distinta empresa, por tiempo superior a 2 años en virtud de la misma titulación o certificado de profesionalidad.
- Ningún trabajador podrá estar contratado en prácticas en la misma empresa para el

mismo puesto de trabajo por tiempo superior a 2 años, aunque se trate de distinta titulación o certificado de profesionalidad.

La jornada podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial. La retribución será la establecida en los convenios colectivos, sin que pueda ser inferior al 60 o al 75% durante el primer y el segundo año de vigencia del contrato, respectivamente, del salario fijado por el convenio para un trabajador que desempeñe el mismo o equivalente puesto de trabajo. Estas cuantías no podrán ser inferiores al SMI. A la terminación del contrato, el empresario deberá entregar al trabajador un certificado de las prácticas realizadas y si finalizado el contrato el trabajador continuase en la empresa no podrá concertarse un nuevo periodo de prueba, computándose la duración de las prácticas a efectos de antigüedad en la empresa.

En cuanto al **contrato para la formación**, tiene por objeto la adquisición de una formación técnica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un puesto de trabajo que requiera un nivel de cualificación. Los requisitos de los trabajadores que han de presentar son los siguientes:

- Ser mayor de 16 años y menor de 21. Este límite de edad no se aplicará cuando el contrato se concierte con un trabajador minusválido. En los contratos que se realicen en escuelas taller, casas de oficio y programas de garantía social, la edad máxima se determina en las disposiciones que regulen estos programas.
- No tener la titulación o del certificado de profesional requerido para realizar un contrato en prácticas en el puesto de trabajo correspondiente.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

- No haber desempeñado con anterioridad el puesto de trabajo para el que se contrata por un tiempo superior a 12 meses con la misma empresa.
- No haber agotado la duración máxima establecida del contrato.

El número máximo de contratos para la formación que se pueden realizar por empresa se establecerá en convenio colectivo sectorial o convenio colectivo de empresa que cuente con un plan formativo. Si no se determina, se regirá por la siguiente escala, según el número de trabajadores en cada centro de trabajo:

Hasta 5 trabajadores	1
De 6 a 10 trabajadores	2
De 11 a 25 trabajadores	3
De 26 a 40 trabajadores	4
De 41 a 50 trabajadores	5
De 51 a 100 trabajadores	8
De 101 a 250 trabajadores	10 o el 8% de la plantilla.
De 251 a 500 trabajadores	20 o el 6% de la plantilla.
Más de 500 trabajadores	30 o el 4% de la plantilla.

La duración del contrato no podrá ser inferior a 6 meses ni superior a 2 años, salvo que por convenio colectivo sectorial se establezca otra duración, que en ningún caso podrá ser inferior a 6 meses ni superior a 3 años, o a 4 años cuando el contrato se concierte con una persona minusválida. Cuando el contrato se hubiera celebrado por una duración inferior a la máxima legalmente establecida, las partes podrán acordar hasta dos prórrogas; en ningún caso la duración de cada prórroga podrá ser inferior a la duración mínima del contrato, teniendo en cuenta que la jornada establecida deberá ser a tiempo completo.

El trabajo prestado deberá estar relacionado con las tareas propias del puesto de trabajo objeto del contrato. El empresario o la persona designada por él, tutelaré el proceso de formación y los convenios colectivos determinarán el número de trabajadores en formación que podrán tener a su cargo cada tutor; en su defecto no podrá ser superior a 3. En cuanto a la retribución, durante el primer año será la pactada en convenio colectivo, sin que, en su defecto, pueda ser inferior al SMI en proporción al tiempo de trabajo efectivo, ya que el periodo de formación no es retribuido. Si la formación supera el 15%, el salario puede reducirse, mientras que durante el segundo año será la pactada en convenio colectivo, sin que, en su defecto, pueda ser inferior al SMI, con independencia del tiempo dedicado a la formación.

Las obligaciones del trabajador son prestar trabajo efectivo y recibir formación. En cuanto a la formación, se fundamentará en los contenidos teóricos de los módulos formativos del certificado de profesionalidad de la ocupación relacionada con el puesto de trabajo a desempeñar, se impartirá siempre fuera del puesto de trabajo, su duración no podrá ser inferior al 15% de la jornada máxima prevista y los convenios colectivos determinarán el tiempo dedicado así como su distribución. La formación se podrá impartir en la empresa, si cuenta con aulas adecuadas, en centros públicos de formación, en centros de los agentes sociales, que deberán ser acreditados, o en centros privados acreditados. En el plazo de un mes desde la finalización del contrato el empresario entregará al trabajador un certificado en el que conste la duración de la formación y el nivel de formación práctica adquirida. La empresa deberá mantener en sus archivos una copia de este certificado durante un plazo mínimo de 5 años.

Finalmente, respecto a la Seguridad Social de estos trabajadores, la protección social incluye todas las contingencias y prestaciones, incluyendo el desempleo y la cobertura del FOGASA. Hasta 31 de diciembre de 2013 se habían suscrito 106.101 contratos para la formación, en 2012 en las mismas fechas eran 60.584 los contratos firmados de este tipo, lo que supone un incremento en 2013 del 75,13%. En los cuatro primeros meses de 2014 se han formalizado 41.787 contratos para la formación frente a los 27.678 del mismo periodo de 2013, lo que supone un incremento del 50,98%.

En materia de formación se han incorporado nuevos conceptos como la denominada cuenta de formación, asociada al número de afiliación a la Seguridad Social, en la que los Servicios Públicos de Empleo recogen toda la formación profesional acreditable del trabajador; el derecho a un permiso retribuido para formación de 20 horas al año, lo que supone una nueva obligación para las empresas; el Programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo, al que podrán acogerse todas las empresas que sustituyan a sus trabajadores por desempleados beneficiarios de prestaciones por desempleo, durante el tiempo en que participen en acciones de formación financiadas por cualquiera de las Administraciones; la incorporación de los centros y entidades de formación como solicitantes directos de subvenciones para formación de oferta o la participación en el diseño y planificación del subsistema de formación para el empleo de la representación de los centros y entidades de formación.

No cabe duda de que la formación puede ser uno de los elementos definidores para poder solventar la situación de desempleo en

España. Como herramienta, es una de las más eficaces para luchar contra la dualidad del mercado de trabajo, ya que genera una mayor empleabilidad.

El tiempo parcial como elemento de la dualidad

Posiblemente uno de los tipos de contratos que más han sido alterados en cuanto a su régimen jurídico es el **contrato a tiempo parcial**, ya que aporta una clara flexibilidad. Además, en relación a la flexibilidad interna, la Reforma prevé, en defecto de pacto, un porcentaje de distribución irregular del 10% de la jornada anual. Sin embargo, si se analizan los convenios suscritos con posterioridad a la entrada en vigor de la Reforma Laboral, sólo el 12% recoge expresamente ese porcentaje del 10%. Se ha considerado que el contrato a tiempo parcial puede aportar el crecimiento del empleo necesario para salir de la crisis económica. De hecho, ésta ha sido la solución adoptada, al menos una de ellas, en algunos países de nuestro entorno, como por ejemplo, en Alemania.

No obstante, la diferencia entre contratos de jornada completa y contratos a tiempo parcial introduce un elemento más de diferencia entre dos categorías, especialmente cuando la adscripción a uno u otro colectivo no es totalmente voluntaria, sino obligada por las circunstancias actuales. En la actualidad, el contrato a tiempo parcial, regulado en el art. 12 del Estatuto de los Trabajadores se entiende celebrado a tiempo parcial cuando se haya acordado la prestación de servicios durante un número de horas al día, a la semana, al mes o al año, inferior a la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable. A estos efectos, se entiende por “trabajador a tiempo completo comparable” a un tra-

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

bajador a tiempo completo de la misma empresa y centro de trabajo, con el mismo tipo de contrato de trabajo y que realice un trabajo idéntico o similar. Si en la empresa no hay ningún trabajador comparable a tiempo completo, se considera la jornada a tiempo completo prevista en el convenio colectivo de aplicación o, en su defecto, la jornada máxima legal.

El contrato a tiempo parcial puede concertarse por tiempo indefinido o por duración determinada en los supuestos en los que legalmente se permita la utilización de esta modalidad de contratación, excepto en el contrato para la formación. En todo caso, el contrato a tiempo parcial se entiende celebrado por tiempo indefinido cuando se concierte para realizar trabajos fijos y periódicos dentro del volumen normal de actividad de la empresa. El contrato a tiempo parcial se debe formalizar necesariamente por escrito. En el contrato deben figurar el número de horas ordinarias de trabajo al día, a la semana, al mes o al año contratadas, así como el modo de su distribución según lo previsto en convenio colectivo. De no observarse estas exigencias, el contrato se presume celebrado a jornada completa, salvo prueba en contrario que acredite el carácter parcial de los servicios. Cuando el contrato a tiempo parcial conlleve la ejecución de una jornada diaria inferior a la de los trabajadores a tiempo completo y ésta se realice de forma partida, sólo es posible efectuar una única interrupción en dicha jornada diaria, salvo que se disponga otra cosa mediante convenio colectivo; teniendo en cuenta que los trabajadores a tiempo parcial no pueden realizar horas extraordinarias.

Además, los trabajadores a tiempo parcial tienen los mismos derechos que los trabajadores a tiempo completo. Cuando corresponda en atención a su naturaleza, tales derechos son reconocidos en las disposiciones

legales y reglamentarias y en los convenios colectivos de manera proporcional, en función del tiempo trabajado. Todo ello, sin perjuicio que la conversión de un trabajo a tiempo completo en un trabajo parcial y viceversa tiene siempre carácter voluntario para el trabajador y no se puede imponer de forma unilateral o como consecuencia de una modificación sustancial de condiciones de trabajo.

Posiblemente, uno de los elementos que pretender introducir mayor flexibilidad en el mercado de trabajo es la regulación relativa a las horas complementarias. Así, se consideran horas complementarias las realizadas como adición a las horas ordinarias pactadas en el contrato a tiempo parcial, teniendo en cuenta que el empresario sólo puede exigir la realización de horas complementarias cuando así lo hubiera pactado expresamente con el trabajador. El pacto sobre horas complementarias puede acordarse en el momento de la celebración del contrato a tiempo parcial o con posterioridad al mismo, pero constituye, en todo caso, un pacto específico respecto al contrato. El pacto debe formalizarse por escrito. Además, sólo se puede formalizar un pacto de horas complementarias en el caso de contratos a tiempo parcial con una jornada de trabajo no inferior a diez horas semanales en cómputo anual.

El pacto de horas complementarias debe recoger el número de horas complementarias cuya realización podrá ser requerida por el empresario, teniendo en cuenta que el número de horas complementarias pactadas no puede exceder del 30% de las horas ordinarias de trabajo objeto del contrato. Los convenios colectivos pueden establecer otro porcentaje máximo, que, en ningún caso, podrá ser inferior al citado 30% ni exceder del 60% de las horas ordinarias contratadas. El trabajador debe conocer el día y la hora de realización de

las horas complementarias pactadas con un preaviso mínimo de tres días, salvo que el convenio establezca un plazo de preaviso inferior. El pacto de horas complementarias puede quedar sin efecto por renuncia del trabajador, mediante un preaviso de quince días, una vez cumplido un año desde su celebración, cuando concorra atención de las responsabilidades familiares, necesidades formativas, siempre que se acredite la incompatibilidad horaria o por incompatibilidad con otro contrato a tiempo parcial.

Sin perjuicio del pacto de horas complementarias, en los contratos a tiempo parcial de duración indefinida con una jornada de trabajo no inferior a diez horas semanales en cómputo anual, el empresario puede, en cualquier momento, ofrecer al trabajador la realización de horas complementarias de aceptación voluntaria, cuyo número no puede superar el 15%, ampliables al 30% por convenio colectivo, de las horas ordinarias objeto del contrato.

La jornada de los trabajadores a tiempo parcial debe registrarse día a día y se totaliza mensualmente, entregando copia al trabajador, junto con el recibo de salarios, del resumen de todas las horas realizadas en cada mes, tanto las ordinarias como las complementarias. El empresario debe conservar los resúmenes mensuales de los registros de jornada durante un periodo mínimo de cuatro años. De este manera, en el contrato a tiempo parcial se ha efectuado una pequeña flexibilidad al introducir la posibilidad de horas extraordinarias en proporción a la jornada, partiendo del máximo legal de 80 horas extraordinarias al año, que se ha suprimido al introducir nuevas modificaciones el Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores.

En 2013 se habían firmado 5,2 millones de contratos a tiempo parcial frente a los 4.646.600 del año 2012, lo que ha supuesto un aumento del 11,90%. En los cuatro primeros meses de 2014 se han registrado 148.891 contratos indefinidos a tiempo parcial, lo que ha supuesto un aumento del 10,34% sobre el mismo periodo de 2013 en que se registraron 134.933 y 1.437.467 contratos temporales a tiempo parcial, con un aumento del 14,64% sobre 1.253.920 de los mismos meses de 2013.

Si tenemos en cuenta la jornada contratada observamos un mejor comportamiento del tiempo parcial, los contratos indefinidos a tiempo parcial, 39.929, se han incrementado un 18,76% respecto al mismo mes del año anterior, en que se registraron 33.623. Por su parte, los contratos temporales a tiempo parcial, 357.840, también han aumentado, concretamente un 18,39%, respecto al mismo mes de 2013 en que accedieron al registro 302.258. Los contratos fijos discontinuos (9.916) disminuyeron en marzo un 11,81%, respecto al mismo mes del año anterior, en que se alcanzaron 11.244.

Cuestiones que deben ser mejoradas

Es evidente que la situación del mercado de trabajo reclama más reformas que contribuyan a flexibilizar el mercado de trabajo, y eliminen los efectos perniciosos de la dualidad establecida en España desde hace años y que permita generar mayor contratación y disminuir el desempleo. Son diversos los elementos de la Reforma que pueden ser mejorados y/o ampliados y que se resumen en las siguientes materias.

En contratación echamos de menos que no se haya potenciado abiertamente el contrato a

tiempo parcial y la consideración del contrato de formación como de inserción, al menos con alcance coyuntural. Igualmente se precisa una mayor atención a la contratación temporal que, especialmente en la Reforma laboral de 2010, sufrió severas limitaciones en el contrato por obra o servicio y eventual. Además no se ha apostado por las posibilidades de las empresas de trabajo temporal en la contratación temporal e indefinida.

En esa línea sería necesario:

1. En el contrato para la formación y el aprendizaje, es necesaria la consideración del contrato de formación como de inserción, al menos con alcance coyuntural –hasta que el porcentaje de desempleo sea inferior al 15%–, de forma que sea más atractivo tanto para las empresas como para los propios trabajadores.
2. Debiera posibilitarse la incorporación de los jóvenes a las empresas y su formación, de manera que les aporte una primera experiencia práctica con vistas a su inserción definitiva en el mercado de trabajo.
3. Asimismo conviene permitir que los trabajadores que, con independencia de su edad, se han visto afectados por procesos de readaptación profesional, en sectores en declive o afectados por la crisis, puedan reorientar por esta vía sus conocimientos teóricos y prácticos en una nueva profesión u oficio.

En todo caso, el régimen jurídico de esta modalidad contractual debería ser revisado, simplificándolo, para contemplar los supuestos descritos y facilitar la adquisición de la formación teórica y práctica para el desempeño del oficio, teniendo en cuenta que se debe articular un contrato con una orientación, fundamen-

talmente, de prestación laboral, cualificando al trabajador, definir que la edad de contratación sea lo suficientemente amplia para que se ajuste tanto a supuestos de readaptación profesional como a la realidad del elevado paro juvenil y las dimensiones del fracaso escolar, debería existir una mayor libertad de resolución, con un salario que parta del SMI y se acomode, gradualmente, a las condiciones del convenio, una protección social plena, sin penalizar en costes al empresario y donde la tutoría se debería realizar por colaboración público-privada, sin coste alguno para la empresa.

Asimismo, es imprescindible permitir la cobertura de uno o más contratos de puesta a disposición, respetando íntegramente por parte de las empresas de trabajo temporal el art. 11.2 del Estatuto de los Trabajadores.

En el contrato a tiempo parcial es necesaria la potenciación del contrato a tiempo parcial, debería implicar reducir la complejidad y rigidez de la actual regulación, lo que se conseguiría otorgándole el mismo tratamiento del contrato a tiempo completo con una jornada inferior. No obstante, en su defecto, se debería posibilitar una distribución más flexible del tiempo de trabajo, y fomentar el contrato indefinido a tiempo parcial como alternativa a la contratación temporal. Además, en los contratos a tiempo parcial se hace necesario ampliar el número de horas complementarias y posibilitar su realización en contratos de duración determinada; permitir y ofrecer a los trabajadores el paso de un contrato a tiempo completo a uno a tiempo parcial, cuando existan causas económicas, técnicas, organizativas o de producción que puedan justificar el despido, para que esta modificación sustancial sea una alternativa a los despidos por tales causas empresariales; y finalmente, revisar algunos aspectos técnico-jurídicos que li-

mitan las horas complementarias que figuran en el contrato, tales como los plazos de preaviso o las causas de la denuncia por el trabajador del pacto de horas complementarias.

En la contratación temporal es necesario establecer una nueva configuración de contrato temporal de duración no superior a 24 meses en un periodo de referencia de 30 meses. Alternativamente, se deben eliminar las restricciones a la concatenación de contratos y especialmente evitar que opere la suma de contratos concertados con el mismo trabajador para diferente puesto de trabajo, así como en la contratación con el mismo grupo de empresas y en los supuestos de sucesión o subrogación empresarial. Teniendo en cuenta que el contrato temporal podría ser a tiempo completo o a tiempo parcial, podrían también aplicarse las medidas de potenciación que hemos indicado para el contrato indefinido a tiempo parcial.

Conclusiones

En este capítulo se han analizado diferentes aspectos del mercado de trabajo español y de la reforma laboral introducida en 2012. En cuanto a lo primero, destacan la tradicional ineficiencia de las relaciones laborales en España: escasa tasa de empleo de la población potencialmente activa, altísima tasa de paro, dualidad entre trabajadores fijos y temporales, amplio trabajo sumergido, nula movilidad geográfica y funcional, comportamiento disparatado de los costes salariales, inflexibilidad de los salarios a la coyuntura económica y a la productividad empresarial, e inadecuada cualificación del trabajo.

La exigua calidad del mercado de trabajo de España requería, pues, una sustancial reforma laboral. Y así se hizo en 2012. El Real Decreto-Ley 3/2012 y la Ley 3/2012 introdujeron mo-

dificaciones de calado en empleo y contratación, así como también en formación y flexibilidad interna. Las medidas, recogidas sucintamente en las páginas anteriores, a) empiezan a producir efectos positivos; y b) deben completarse en su desarrollo. Efectivamente, la reforma del mercado de trabajo español está ayudando al país a entrar con bien en una nueva fase del ciclo económico. Esto se aprecia en la creación de puestos de trabajo, aún con leves crecimientos del PIB, y en la contención de los costes salariales. Ambas mejoras inciden positivamente en los dos principales problemas de la economía y del mercado de trabajo españoles: el paro y los sobrecostes. La reforma laboral estimula el empleo y la competitividad.

Finalmente, cabe aprovechar la mejora de la actividad y de la ocupación para culminar la reforma laboral española. Ahora la tarea pendiente es introducir algún nuevo desarrollo legislativo que complete varios destacados flecos de la reforma laboral y que, en particular, mejore su implementación, e introduzca mayor claridad en la contratación y mayor seguridad jurídica en la negociación colectiva. Es necesario, por tanto, un mecanismo claro de simplificación contractual, que no consista en una mera aplicación informática, sino una clara apuesta por un único contrato o dos, con un régimen más flexible, especialmente un coste menor en materia de indemnizaciones. Una apuesta clara en este sentido supondría el paso principal para la desaparición del fenómeno negativo de la dualidad del mercado de trabajo español, que tantos efectos negativos está teniendo hasta la actualidad. No sería una mala idea que los trabajadores con mayores derechos renunciaran a una parte de sus prerrogativas para que los trabajadores que no tienen este régimen jurídico, que suele corresponder con los trabajadores jóvenes, puedan estar en las mismas condiciones.

Referencias bibliográficas

- Andrés, Javier y Doménech, Rafael** (2013), “¿Puede la moderación salarial reducir los desequilibrios económicos?”, Madrid, BBVA Research, noviembre.
- Becker, Gary S.** (2007), “El mercado laboral en Europa”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, 13: 51-62. Fundación FAES.
- Blanchard, Olivier** (2006), “European unemployment: The evolution of facts and ideas”, *Economic Policy*, 21(45): 5-59.
- Blanchard, Olivier; Jaumotte, Florence; Loun-gani, Prakash** (2013), “Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession”, *International Monetary Fund Discussion Note*, No. SDN/13/02.
- Boston Consulting Group, The** (2014), *Adapting to Change. How private employment services facilitate adaptation to change, better labour markets and decent work*, Brussels: International Confederation of Private Employment Agencies - CIETT.
- Brunet, Ferran** (2014), “Crisis económica y modelo social: análisis de algunos retos de Europa y de España en la Gran Recesión”, in José Ignacio García Ninet (dir.) (2014), *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad social. Su incertidumbre en España, Europa y Brasil, 2008-2014*, Barcelona, Editorial Atelier, pp. 51-79.
- Comisión Europea.** DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (2014), *Employment and Social Developments in Europe, 2013*. <http://ec.europa.eu/social>
- Eurostat** (2014), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.
- Fernández Kranz, Daniel** (2014), “Wage adjustment in Spain during the economic crisis”, *Spanish Economic and Financial Outlook [Funcas]*, 3 (3): 53-62.
- García Viña, Jordi** (2014a), “El Fondo de Garantía Salarial”, in José Ignacio García Ninet (dir.) (2014), *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad social. Su incertidumbre en España, Europa y Brasil, 2008-2014*, Barcelona, Editorial Atelier, pp. 295-326.
- García Viña, Jordi** (2014b), “Cuestiones actuales de los mecanismos laborales de la transmisión de empresas”, in José Ignacio García Ninet (dir.) (2014), *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad social. Su incertidumbre en España, Europa y Brasil, 2008-2014*, Barcelona, Editorial Atelier, pp. 355-378.
- International Confederation of Private Employment** (2014), *Economic Report. 2014 Edition*, Bruselas, International Confederation of Private Employment Agencies - CIETT.
- International Monetary Fund** (2014), *Spain: 2014 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission. Madrid, May 27*. <http://www.imf.org/external/np/ms/2014/052714.htm>.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social** (2014), *Informe de evaluación del impacto de la reforma laboral*. http://www.empleo.gob.es/es/destacados/HOME/impacto_reforma_laboral
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos** (2014), <http://www.oecd.org/estadisticas>
- World Economic Forum** (2014), “Pillar 7. Labor market efficiency”, in *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

La búsqueda de empleo (I). Los incentivos frente al “derecho a la prestación”

Valentín Bote

Director General de Estrategia y Fomento de Empleo de la Comunidad de Madrid. Profesor de Teoría Económica, Universidad Autónoma de Madrid.

Introducción

Una distinción común en el contexto del marketing es la que se establece entre empresas u organizaciones orientadas al cliente y las orientadas al producto. Las primeras reaccionan a una necesidad detectada de la población –los clientes– y en función de dicha necesidad diseñan y elaboran su producto. Las segundas son organizaciones que tienen clara una hoja de ruta para el nacimiento de un producto para el que no existe demanda –al menos aparentemente– y confían en que surja dicha demanda cuando el producto se conozca (imaginen el caso del primer iPad, por ejemplo).

Hay infinidad de ejemplos de ambos enfoques, pero en muchos casos la distinción no es clara. Al final, sin un buen producto no

habrá clientes interesados. Y si éstos no perciben la utilidad de un producto nuevo, éste desaparecerá.

En el caso de los servicios de empleo, ¿son organizaciones orientadas al cliente o al producto? Quizá la pregunta en sí no es muy interesante, pero permite aclarar una pregunta subordinada, ¿quiénes son los clientes del servicio público de empleo? La respuesta a dicha cuestión resultó ser obvia, y además es una respuesta diferente a la políticamente correcta. En general, en España se considera que los clientes de las oficinas de empleo son los desempleados. Al fin y al cabo son los que todos los días entran por la puerta y con los que se interactúa continuamente. Y con este enfoque, por ejemplo, se trabaja en el borrador del nuevo Reglamento de Servicios del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Sin embargo, la única respuesta lógica es que el cliente de las oficinas de empleo son las empresas que ofrecen sus vacantes en ellas. Las empresas que cruzan la puerta de una oficina con una vacante esperan que los servicios de empleo sean capaces de ofrecerle rápidamente una selección de individuos con el perfil que busca. Así se consigue el fin último de los servicios de empleo, que no es –y aquí está muchas veces la confusión– dar unos correctos servicios de orientación o de intermediación a los desempleados, sino encontrarles empleo.

Por supuesto que es preciso desarrollar actuaciones para mejorar la empleabilidad de los parados. Por supuesto que es necesario atenderles de la mejor manera posible. Pero al confundirlos con el cliente, el riesgo es ser laxo en la aplicación de los mecanismos de incentivos que los desempleados tienen que tener interiorizados. Y es que los desempleados deben tener los incentivos adecuados para desarrollar una tarea, muchas veces ingrata, como es la de realizar el máximo esfuerzo posible para encontrar un empleo, puesto que, aunque han estado cotizando durante su vida laboral para que otros pudieran recibir la prestación contributiva, al quedar en paro están siendo subsidiados por el resto de trabajadores ocupados, a través de sus contribuciones para cubrir la eventualidad del desempleo.

En el presente capítulo se reflexiona sobre todas estas cuestiones. ¿Cómo diseñar unos instrumentos –ya sean prestaciones o servicios en las oficinas de empleo– que incorporen los incentivos adecuados para los desempleados? ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional en este sentido? ¿Qué podemos aprovechar en España de los aciertos y errores del resto de mundo?

Incentivos adecuados en la prestación por desempleo

Uno de los ámbitos más obvios en los que el debate en torno a los incentivos de los desempleados cobra todo el sentido es el relacionado con las prestaciones por desempleo. Y no sólo en relación a la cuantía y la duración de las mismas, sino también respecto a los requisitos necesarios para poder obtenerlas y las obligaciones que su cobro impone a los perceptores.

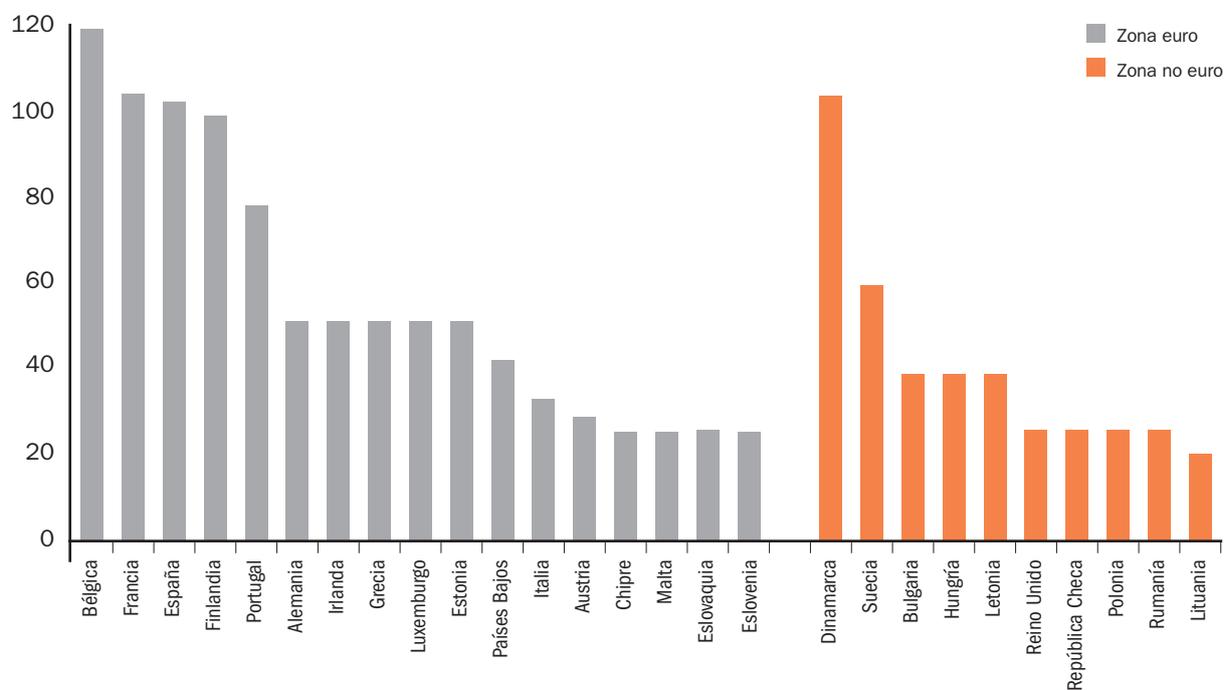
El papel que las prestaciones por desempleo desempeñan en el sistema de protección social es complejo. Por una parte, constituyen un seguro frente a una eventualidad –la pérdida del empleo y la consiguiente pérdida de ingresos– y, por otra parte, se considera que si no se regula adecuadamente su condicionalidad pueden terminar constituyendo un desincentivo al trabajo, al remunerar una situación de inactividad.

¿Es nuestro sistema de prestaciones generoso? ¿La cuantía y la duración de las prestaciones son adecuadas? ¿Las obligaciones que recaen sobre los beneficiarios son suficientes? Merece la atención reflexionar sobre estas cuestiones, para derivar de manera natural propuestas de modificación del actual sistema.

El sistema español de prestaciones por desempleo, en términos comparativos, es un sistema generoso, tanto en la cuantía de la prestación como en la duración de la misma. España, con sus dos años de duración máxima de la prestación contributiva –en el caso en el que el trabajador haya cotizado de manera ininterrumpida en los seis años previos a la eventualidad del desempleo– se sitúa entre los países con mayores niveles de duración de la UE 27, después de Bélgica, donde la prestación tiene carácter indefinido, y Francia. En el otro extremo

GRÁFICO 1.

Duración (en semanas) de la prestación contributiva de desempleo en la UE27 (2010)

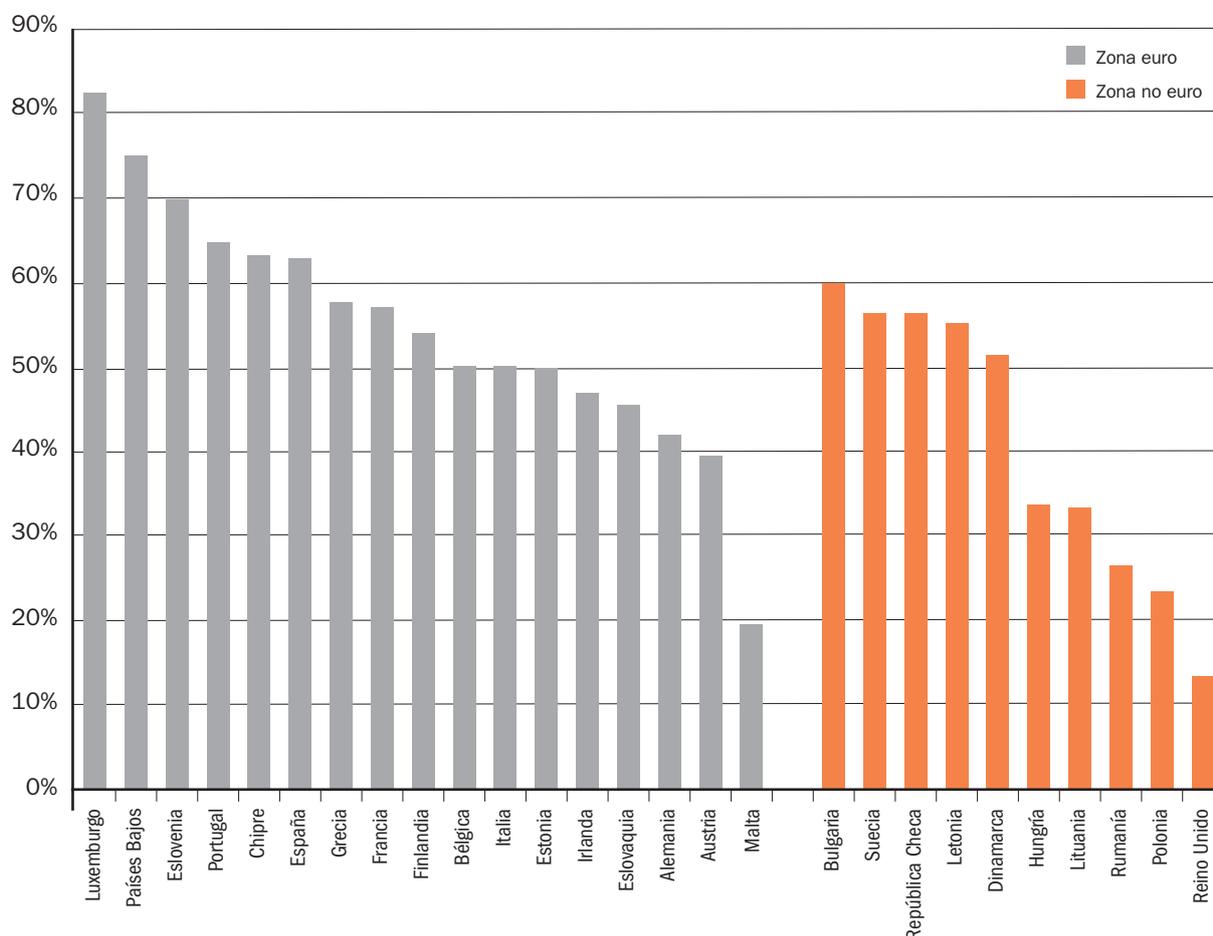


Fuente: Esser, I. et al. (2013)

se sitúa Lituania, con 21 semanas de duración. Las diferencias que aparecen en el Gráfico 1 son, sin embargo, algo menores de lo representado, puesto que en determinados países la duración puede extenderse en función de características personales del desempleado –como la edad o la existencia de cargas familiares– o por la participación en programas de políticas activas de empleo, como es el caso de Suecia. Asimismo, y en el ámbito de las prestaciones asistenciales, en varios países la crisis económica de los últimos años ha traído consigo el establecimiento de determinados programas de prolongación de los subsidios. Así ha sucedido en España, con el programa “Prepara”, formalmente vinculado a la participación en acciones de políticas activas de empleo. De todas maneras, por tratarse de prestaciones asistenciales y por tener un carácter coyuntural, no se procede a su análisis en este capítulo.

También en términos de la cuantía, el sistema español de protección por desempleo se sitúa en niveles de generosidad relativa elevados. Así, la tasa bruta de reemplazo –esto es, la expresión de la prestación media de desempleo en términos de la proporción del salario medio de un trabajador– medida en la UE (Gráfico 2) sitúa a España en los puestos de cabeza de las tasas de reemplazo en 2010, con un 62,5%. Debe mencionarse que en España, desde principios de 2013, el sistema perdió generosidad, ya que aunque se mantuvo la duración máxima de 24 meses, los nuevos parados vieron reducida su tasa de reemplazo a partir del séptimo mes. Con anterioridad a la reforma, dicha tasa era de un 60% de su base reguladora, mientras que la reforma la redujo al 50%. En los primeros seis meses, en los que la prestación es del 70% de la base reguladora, la reforma no introdujo alteraciones. Como consecuencia, los

GRÁFICO 2.

Tasa bruta de reemplazo de la prestación contributiva en la UE 27 (2010)

Fuente: Esser, I. et al. (2013)

datos reflejados en el Gráfico 2 deberían reinterpretarse tras dicha modificación, situando a España con un dato en torno al 55% de tasa bruta de reemplazo, cifra, aun así, sustancialmente por encima de la media de la zona euro, donde ronda el 50%.

El sistema español es, por tanto, generoso tanto en duración de la prestación como en su cuantía en términos comparativos con respecto a nuestros socios europeos. Sin embargo, existen determinadas asimetrías, que han resultado muy visibles durante la crisis económica reciente, y que degradan la interpretación de la

prestación por desempleo en su concepto de “seguro”. En particular, nuestro sistema de prestaciones contributivas está limitado en su cuantía máxima en importes relativamente bajos para ciertos perfiles de trabajadores cualificados. Así, la prestación máxima –cuantías brutas– en este año 2014 asciende a 1.087,20 euros al mes en el caso de un contribuyente sin hijos y 1.397,83 euros al mes en el caso de que el contribuyente tenga dos o más hijos a su cargo. Las cuantías mínimas, por otra parte, se sitúan en 497 euros cuando el desempleado no tiene hijos y 664,74 euros al mes cuando tiene al menos un hijo.

Cuando un trabajador que cumple los requisitos para poder cobrar la prestación contributiva queda en paro empieza a percibir el 70% de su base reguladora. Pero como las cuantías máximas están limitadas en un umbral relativamente bajo –compárese, por ejemplo, con el importe mensual de la pensión máxima, que asciende a 2.554,49 euros– sucede que para un trabajador con un sueldo situado en un nivel promedio y que queda en paro, su prestación contributiva va a ser, de facto, muy inferior al 70% de la base reguladora. La crisis económica que atraviesa España desde finales de 2007, aunque ha castigado más a los trabajadores menos cualificados, ha extendido sus efectos también a muchos trabajadores con perfiles más cualificados, y con salarios más altos, que han visto cómo, cuando quedan en paro, el sistema al que han estado contribuyendo les ofrece una prestación muy inferior al 70% de su base reguladora. Así, si un profesional sin hijos y con un salario bruto mensual de unos 3.000 euros quedaba en paro, su prestación contributiva rondaría el 35% de su base reguladora, lo que es obvio que muestra que el sistema no cumple su función de aseguramiento respecto a la eventualidad en casos así.

La estructura expuesta del sistema de prestaciones por desempleo explica de manera natural algunos hechos empíricos observados, que además han sido contrastados en estudios específicos.

En primer lugar, un sistema generoso supone un desincentivo a la salida del desempleo respecto a trabajadores en paro que no cobran prestación. Bover, Arellano y Bentolila (2002) lo estudiaron para el caso de la crisis española de principios de los años 90 y determinaron que a los tres meses de quedar desempleados la probabilidad de salir del

paro entre aquellos trabajadores que no cobraban prestación era del doble de la de aquellos que sí la percibían.

En segundo lugar, otro fenómeno documentado es el del agotamiento “estratégico” de la prestación. Es decir, trabajadores en paro que incrementan la tasa de salida del desempleo en las semanas previas al agotamiento de sus prestaciones. Para huir de la polémica nacional –la que tuvo lugar en España cuando el presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales afirmó, en febrero de 2012, que los parados encontraban trabajo en España cuando faltaba un mes o dos para agotar su prestación– hay evidencia también internacional de dicho fenómeno. El sistema de prestación por desempleo en España genera unas dinámicas que conducen a considerar la prestación como un derecho adquirido por haber trabajado, en lugar de ser considerado como un seguro que sirve para cubrir una contingencia indeseable (en este caso, la situación de desempleo) que se espera subsanar en el menor plazo de tiempo posible.

Por ejemplo, Jurajda y Tannery (2003) documentan el caso de la crisis con altas tasas de desempleo (llegaron al 16%) que se vivió en Pittsburgh en los años 80 y muestra que las tasas de salida del desempleo en la semana previa al agotamiento de las prestaciones alcanzaban el 30%, con mucha diferencia la tasa más alta, semana a semana, de todas las medidas, triplicando el siguiente mayor registro.

También Farber y Valletta (2013) documentan los efectos que ha tenido la “insólita” expansión del periodo de cobro de la prestación por desempleo durante la actual crisis en algunos estados de Norteamérica, que ha llegado hasta 99 semanas. En concreto, han podido demostrar que se producen dos efectos:

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

por una parte, una prolongación de la duración esperada de la situación de desempleo y, por otra parte, como es lógico dado el efecto anterior, una menor tasa de salida del paro, pequeña pero significativa.

Es interesante mencionar que los estudios mencionados hacen referencia a la economía norteamericana, lo que tiene su importancia, dado que en dicho país los parados cuentan con elevados incentivos para encontrar empleo, puesto que los controles que los servicios estatales de empleo tienen establecidos para determinar si los desempleados justifican suficientes actuaciones realizadas de búsqueda de empleo son muy estrictos. Así, aunque con ciertas diferencias entre estados, cada semana o quincena, los desempleados tienen que justificar documentalmente las actuaciones desarrolladas de búsqueda de empleo, hasta cubrir normalmente un periodo de 40 horas semanales dedicadas a dichas tareas. En el caso de no llegar al límite, o bien es preciso desarrollar trabajos de carácter social o asumir una sanción. Por tanto, el incentivo a buscar empleo es elevado.

En España, por el contrario, la condicionalidad es mucho más laxa, por varias razones que se exponen a continuación. En primer término, el trabajador en paro debe suscribir un compromiso de actividad, según el cual el beneficiario de prestaciones adquiere la obligación de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en las acciones de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional que incrementen su empleabilidad.

Esto “suena” bien, pero suceden varias cosas que quitan potencia a este compromiso de actividad. Así, el concepto de ocupación adecuada es restrictivo: en el primer año en

paro es la coincidente con la demandada por el desempleado y, en todo caso, la última que haya ejercido durante al menos tres meses. A partir del primer año, este criterio se flexibiliza: puede ser cualquier ocupación que se localice a menos de 30 kilómetros del desempleado, siempre que para llegar a ella no acredite que le lleva más de un 25% de la duración de la jornada de trabajo y el salario, una vez descontado el coste del transporte, sea al menos el salario mínimo.

Como se puede comprobar, el empleo “adecuado” que se le puede ofrecer a un desempleado está muy afectado por múltiples restricciones. A este hecho se añade un problema básico, que es el de que los servicios públicos de empleo en España no han centrado tradicionalmente su actividad en la captación de vacantes en las empresas para intentar cubrir las con los desempleados más adecuados, por lo que el resultado ha sido que el volumen de las contrataciones que intermedian los servicios de empleo en España, respecto al total de las contrataciones realizadas, es muy reducido. La raíz de este fenómeno, que contrasta con el de otros países de nuestro entorno, está en ese comportamiento pasivo que durante décadas han tenido los servicios de empleo respecto a la captación de ofertas.

En otros países, como Finlandia, Irlanda o Reino Unido, los demandantes de empleo pueden restringir el concepto de empleo adecuado a su ocupación habitual, e incluso rechazar un empleo que no se adecúe a dichas características, pero sólo durante los primeros tres meses de permanencia en situación de desempleo. A partir de ese momento, cualquier empleo se convierte en adecuado, más allá de las garantías típicas respecto a la cualificación requerida y las condiciones de trabajo.

Pero, recordemos, el compromiso de actividad también se extiende a otras actuaciones de orientación y formación. Lo que sucede es que, en un contexto en el que el nivel de desempleo es tan elevado como el actual, la oferta de estos servicios es muy inferior a la demanda, por lo que se minimizan las posibilidades de no poder cubrir los servicios ofrecidos con parados que los quieran recibir. Este hecho, junto al mal entendido convencimiento de que los servicios públicos de empleo deben realizar una función social, ha tendido a ser bastante benevolentes con aquellos parados que rechazaban participar en las acciones ofertadas.

De hecho, la proporción de sanciones que reciben los desempleados por incumplimiento del compromiso de actividad en España es sorprendentemente reducida en comparación con los países de nuestro entorno. Y la principal causa de interrupción de la prestación deriva de la falta de renovación de la demanda de empleo que los parados tienen que realizar cada tres meses.

En definitiva, hemos configurado en España un sistema de prestaciones por desempleo que no genera los incentivos correctos, puesto que se aúnan, por una parte, una alta generosidad con unas obligaciones impuestas a los perceptores relativamente reducidas y laxas en su obligación.

Aprender de otras experiencias. ¿Cómo activar a los parados a través de los servicios de empleo?

Los servicios públicos de empleo en España están experimentando un proceso de transformación, impulsado tanto desde las Autonomías como desde el Gobierno de España. Recuérdese que la estructura de los servicios

de empleo es peculiar en nuestro país, puesto que las competencias de los servicios que gestionan están repartidas: corresponde a las Comunidades Autónomas el alta de la demanda del desempleado y las actuaciones relacionadas con la activación del mismo –orientación, asesoramiento, intermediación, formación– y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social gestionar la prestación por desempleo, así como la capacidad para regular normativamente para toda España.

El origen del proceso de cambio es múltiple: desde el sano ejercicio de autocritica respecto a los aspectos que muestran claras posibilidades de mejora, hasta la necesidad de cambio fruto del desbordamiento que para los servicios públicos de empleo ha supuesto pasar a gestionar un volumen de desempleados que se ha multiplicado por 2,5 durante los años de crisis. Asimismo, también existe una influencia del exterior, tanto vinculada al aprendizaje y aplicación de buenas prácticas internacionales como a factores más coercitivos.

No es este el lugar para hacer un análisis prolijo de la situación y transformaciones que cada servicio de empleo regional está acometiendo. Pero sí resulta interesante poner de manifiesto las principales tendencias que en los últimos años se están implantando en países que se están destacando internacionalmente por las transformaciones de sus servicios de empleo.

En materia de clasificación de los demandantes (*profiling*), desde hace mucho tiempo se tiene claro que es preciso establecer sistemas para clasificar a los demandantes de empleo en una serie relativamente reducida de categorías, sobre las que actuar desde los servicios de empleo de maneras diferentes. A través de la información extraída –ya sea mediante cuestiona-

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

rios *online*, entrevistas presenciales con los orientadores o de cualquier otra forma— se puede llegar a determinar la probabilidad de que el individuo se convierta en un parado de larga duración en función de sus características. En la última década son bien conocidos los avances en este sentido que han puesto en marcha países como Noruega, Finlandia o Australia (a través de la herramienta conocida como *Job Seeker Classification Instrument*).

Los sistemas en Australia y en Finlandia son muy diferentes, aunque el resultado sea el mismo. En el primero de los países referidos, la clasificación de los parados se realiza a través de un prolijo cuestionario, lo que genera una actividad rica en información pero que consume un volumen importante de recursos humanos de los servicios de empleo. Por su parte, en Finlandia el proceso de clasificación se ha establecido a través de sistemas informáticos que aplican inteligencia a datos existentes sobre los individuos para medir el riesgo de convertirse en parado de larga duración.

Una vez clasificados los desempleados, las buenas prácticas internacionales apuntan en la dirección de la elaboración de itinerarios individualizados de inserción, algo que en España ya se conoce desde hace tiempo, aunque su puesta en marcha con carácter generalizado se está viendo condicionada por el muy fuerte incremento de los desempleados durante los seis años de crisis junto con la congelación de las plantillas de los servicios públicos de empleo.

Lo que sí debe resaltarse es que en numerosos países de nuestro entorno —Reino Unido o Suiza, por ejemplo— la participación en la elaboración de estos itinerarios es un requisito para poder cobrar la prestación por desempleo y no participar acarrea sanciones en el cobro de prestaciones.

Un punto crítico del que extraer reflexiones es el relativo a los requerimientos periódicos de información realizados a los desempleados con prestación. Se considera en general adecuado que los desempleados se sometan a procesos de control periódicos, que pueden ser presenciales, como sucede en la mayoría de países y corresponde al enfoque más tradicional, como telemáticos. Un ejemplo de este último sistema lo constituye Finlandia, que ha potenciado enormemente la extensión de los servicios telemáticos para tareas de asesoramiento y control de actividad. Así, en 2012 en dicho país sólo el 32% de las referidas acciones tenían lugar de manera presencial, frente al 46% que se desarrollaban telefónicamente y un 22% a través de Internet.

La introducción progresiva de métodos telemáticos para los controles periódicos de actividad es un elemento que desde España se debería tener muy en cuenta, puesto que uno de los problemas para acometer estas tareas es el elevado ratio de parados por cada orientador, muy superior a los valores medios existentes en Europa.

El refuerzo de estos servicios es esencial, puesto que es la manera más habitual de controlar el que los desempleados están haciendo los esfuerzos que la norma establezca como adecuados para encontrar empleo. Este último punto requiere una reflexión específica: ¿cuánto esfuerzo de búsqueda de empleo debe exigirse a los desempleados para que sigan cobrando la prestación? ¿Y cómo cuantificarlo?

También en este terreno la experiencia internacional nos puede ser de gran ayuda como elemento de comparación. Nótese que no estoy hablando de actuaciones en las que el desempleado tenga un papel pasivo —como el caso de demostrar que ha acudido a una

entrevista que le ha conseguido el servicio de empleo correspondiente—, sino actuaciones en las que el desempleado tiene que demostrar una proactividad, tanto en su elección como en la determinación de la cuantía.

En general, mirando a otros países vemos una gran variabilidad en cuanto al número de acciones de búsqueda de empleo que los desempleados tienen que justificar ante los servicios de empleo para poder mantener el flujo de prestaciones que reciben. El grado de exigencia es diferente y, por ejemplo, en Japón se exige al parado justificar documentalmente dos actuaciones de búsqueda de empleo al mes, mientras que en Australia esta cifra crece hasta veinte al mes. En Suiza el número adecuado de acciones a justificar se sitúa en torno a diez al mes y en Reino Unido, en las visitas que cada desempleado tiene que realizar a su orientador cada dos semanas tiene que justificar, al menos, tres acciones de búsqueda de empleo a la semana, aunque en ocasiones el grado de exigencia puede ser incluso mayor. En otros países, como Noruega, las actuaciones no están cuantificadas, y queda al juicio del orientador el valorar si la búsqueda de empleo por parte del parado ha sido suficientemente intensa o no.

Una tarea que los servicios de empleo de los países de nuestro entorno realizan con mayor o menor éxito y sobre la que en España tenemos mucho que aprender es la relacionada con la captación de vacantes por parte de los servicios públicos de empleo. En nuestro país la actuación de las oficinas de empleo se ha centrado tradicionalmente en tareas “administrativas”: alta del demandante, gestión de su prestación y en menor grado actuaciones de orientación e intermediación. Y precisamente estas últimas han sido las más abandonadas en términos de proactividad. Es decir, cuando han llegado vacantes a las oficinas se han in-

tentado cubrir con una selección de demandantes, pero en España se ha sido muy poco proactivo en la búsqueda de vacantes para los desempleados desde los servicios públicos de empleo. La consecuencia de este hecho es que menos de un 3% de los contratos firmados en España han sido intermediados por los servicios públicos de empleo, una cifra que contrasta con la de otros países (en Finlandia, Noruega o Japón llegan incluso al 50%, mientras que en Reino Unido la cifra es superior al 30%).

Estudios de la OCDE ponen de manifiesto que en Japón, por ejemplo, ya en 2006 los servicios públicos de empleo ofrecieron aproximadamente a cada desempleado, de media al año, 4,2 candidaturas a puestos vacantes. En Noruega la cifra es de aproximadamente 0,8 ofertas a cada desempleado cada año y en Suiza esta cifra crece hasta un ratio de aproximadamente 2 al año.

Los esfuerzos de captación de vacantes son importantes en muchos de estos países. Así, por ejemplo, en Australia por cada cinco orientadores aproximadamente en las oficinas de empleo hay un prospector de mercado cuya misión es captar vacantes entre los empresarios de la zona. En Reino Unido, en las oficinas públicas existen unidades específicas dedicadas también a la prospección empresarial para captar vacantes.

Por supuesto, los esfuerzos de prospección estarían incompletos si luego no se ofreciera un servicio de cobertura de las vacantes rápido y con los candidatos mejor seleccionados de acuerdo a las necesidades manifestadas por las empresas. De no ser así, la calidad del servicio sería rápidamente percibida como deficiente por parte de éstas y dejarían de recurrir a los servicios de las oficinas públicas como agentes intermediadores.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

El papel activo de los servicios de empleo también se manifiesta, además de en las tareas de intermediación y las obligaciones que se impongan a los desempleados en las mismas, en la gestión de la oferta de políticas activas de empleo en función de las necesidades detectadas entre los parados. Y algunas de estas actuaciones, que pueden suponer una actividad incluso a tiempo completo –por ejemplo, en el ámbito de la formación– deberían estar sujetas a los mismos criterios estrictos de aceptación de la participación por parte de los desempleados. Es decir, en la medida en que se está proponiendo a un perceptor de prestaciones por desempleo participar en un programa que incrementará su empleabilidad, el rechazo por parte de éste a dicha participación también debería –y así sucede en la mayoría de países de nuestro entorno– contar con penalizaciones en términos de la prestación por desempleo.

También es preciso analizar la experiencia internacional respecto al papel sancionador de los servicios de empleo en el caso de los incumplimientos del compromiso de actividad. Nuestra normativa ya contempla como infracción “muy grave” el “rechazar una oferta de empleo adecuada o negarse a participar en trabajos de colaboración social, programas de empleo o en acciones de promoción, formación y reconversión profesionales, salvo causa justificada”. Sin embargo, el número de sanciones es muy reducido por estas causas, en parte debido a que todavía persiste una visión general de los servicios de empleo como “servicio social” que debe velar por alejar la espada de Damocles de una posible sanción de la cabeza de los desempleados.

Sin embargo, en muchos otros países se vive de una manera mucho más racional la posibilidad de que un parado que no cumpla con su compromiso de actividad sea sancionado. Así, en Finlandia –un país paradigmático en este

sentido–, según la OCDE (2013), en 2007 el 5% de los parados fueron sancionados por rechazar un empleo adecuado y el 17% por rechazar o abandonar un programa de políticas activas de empleo. La sanción típica equivalía a la pérdida de la prestación durante dos meses. En Noruega, entre 2003 y 2007 la fracción de desempleados que recibieron algún tipo de sanción se elevó desde un 16% a un 20%. En Suiza, la cifra es aún mayor, con un 25% de desempleados sancionados en 2008, con una suspensión promedio de dos semanas y media. Y en Irlanda, desde 2011, las prestaciones por desempleo pueden recortarse en un 25% si el perceptor rechaza involucrarse en actividades de búsqueda de empleo o en programas de activación.

En España en estos momentos no serían esperables niveles similares a los indicados, ya que, como se ha señalado, el número de demandantes de programas de políticas activas de empleo y formación supera ampliamente la oferta, por lo que de facto se convierte en una tarea sencilla lograr cubrir las plazas ofertadas con participantes motivados. Aun así, sorprende el reducido número de sanciones por estas causas, que es marginal en términos de comparaciones internacionales.

Finalmente, y en lo referido a la colaboración público-privada en materia de intermediación laboral, la experiencia internacional reciente apunta en la dirección de modelos de “pago por éxito” en la inserción laboral de determinados grupos de desempleados seleccionados por los servicios públicos y derivados a los proveedores privados. Ejemplos bien conocidos son los de Australia y Reino Unido. En Australia se implantó en 2009 el *Job Services Australia* (JSA), que ha centrado su campo de actuación especialmente entre los grupos de desempleados de más difícil inserción, con una gran diferenciación en la estructura de pagos en función del

grado de dificultad para lograr una inserción efectiva. Según los análisis realizados por la OCDE, se pone de manifiesto que se trata de una experiencia muy efectiva y con éxito en la activación de los desempleados.

El Reino Unido cuenta, desde 2011, con el programa más refinado de colaboración público-privada en materia de intermediación, el *Work Programme*, a través del cual los parados de larga duración del Reino Unido se derivan desde los servicios públicos de empleo a unas agencias privadas, cuya misión es realizar las actuaciones que sean necesarias –el servicio público no entra a valorarlas– para que las personas derivadas encuentren un empleo y lo mantengan. Los pagos a los proveedores privados en los casos de éxito, importantes en cuantía y determinados como una fracción de lo que se ahorra el sistema público en las prestaciones de la persona insertada, se empiezan a recibir cuando el trabajador lleva seis meses de inserción efectiva en el mercado de trabajo.

En España se ha avanzado en los últimos dos años en esta materia, ya que se ha puesto muy recientemente en marcha un nuevo sistema de colaboración público-privada, a través de un Acuerdo Marco nacional, al que se han adherido catorce comunidades autónomas, pero que aún no ha iniciado su andadura real, por lo que es a todas luces prematuro realizar una valoración del mismo.

Conclusiones

El recorrido realizado a lo largo de este capítulo nos ha servido para llegar a una serie de conclusiones fundamentales.

La primera de ellas, es que se hace necesaria una reforma sistema de prestaciones

por desempleo, un aspecto en el que el Gobierno, a través de la reforma laboral de 2012, decidió no introducir modificaciones. El principio inspirador de dicha reforma debe ser el de reforzar la condicionalidad y las exigencias para percibir la prestación. En general, tenemos un sistema generoso, pero muy laxo en cuanto a las obligaciones impuestas a los desempleados.

Al mismo tiempo, no se debe perder de vista su papel deseable de seguro ante la contingencia del paro, lo que obligaría a repensar de manera global toda la estructura de cuantías, plazos y condicionalidades. Una propuesta –podría haber muchas otras perfectamente defendibles lógicamente– podría ser incrementar las cuantías en los primeros tres meses y reducir el plazo global, al tiempo que se categorizan y cuantifican las obligaciones periódicas impuestas a los desempleados en cuanto a justificación de búsqueda de empleo.

En el contexto de reforzar los incentivos y las obligaciones a los desempleados para la búsqueda de empleo, no encajan muy bien ciertos programas europeos, que en el futuro inmediato veremos en España, como el de la Garantía Juvenil, en el que se asume explícitamente que la obligación de solucionar el problema de los jóvenes que no estudian ni trabajan corresponde a las Administraciones, y no al individuo.

También es claro que nuestros servicios de empleo en España pueden aprovechar la valiosa experiencia internacional para adoptar cambios que mejoren su funcionamiento. En el conjunto de países de nuestro entorno, como se ha podido ver, se tiene muy claro que la obligación del desempleado es buscar empleo, y que el cobro de prestaciones tiene que estar to-

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

talmente subordinado a la justificación efectiva del esfuerzo realizado. En España, sobre el papel, tenemos una normativa que podría estar alineada en algunos de estos aspectos.

Sin embargo, hay indudables mejoras que introducir, como ampliar el concepto de “empleo adecuado” o cuantificar las acciones de búsqueda de empleo que es necesario justificar para mantener la prestación. Pero, además, luego se es laxo en la aplicación del mecanismo sancionador, lo que lleva a una situación ridícula, como que en un país con más de 4,5 millones de parados inscritos en las oficinas públicas de empleo el único requisito que de facto se les exige a los parados es que cada tres meses renueven su demanda. Un trámite administrativo que no demuestra nin-

gún esfuerzo del desempleado por salir del paro.

Por último, la experiencia internacional también ha aportado valiosas iniciativas de colaboración público-privada en el ámbito de los servicios ofrecidos desde oficinas de empleo. En España, la iniciativa puesta en marcha recientemente con carácter nacional ha sido valorada con mucha cautela por los principales actores en el ámbito de la intermediación laboral a nivel mundial, que la consideran “fuera de mercado” respecto a sus parámetros básicos. Sin embargo, dado que todavía apenas ha dado sus primeros pasos, es pronto para hacer una valoración, aunque se entiende que en el futuro España tendrá que optar de manera más decidida por este nuevo camino.

Referencias bibliográficas

- Aleksynska, M. y M. Schindler** (2011). “Labor Market Regulations in Low-, Middle- and High-Income Countries: A New Panel Database”. *IMF Working Paper* 11/154.
- Bover, O., M. Arellano y S. Bentolila** (2002). “Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle”. *The Economic Journal*, vol. 112, n. 479, pp. 223-265.
- Bover O., P. García-Perea, P. Portugal y P. Sørensen** (2000). “Labor Market Outliers: Lessons from Portugal and Spain”, *Economic Policy*, Vol. 15, No. 31, pp. 379-428.
- Esser, I., T. Ferrarini, K. Nelson, J. Palme y O. Sjöberg** (2013). *Unemployment Benefits in EU Member States*. European Commission.
- Farber, H.S. y R.G. Valletta** (2013). “Do Extended Unemployment Benefits Lengthen Unemployment Spells? Evidence from Recent Cycles in the U.S. Labor Market”. *NBER Working Paper* n. 19048.
- Jurajda, S. y F.J. Tannery** (2003). “Unemployment Durations and Expected Unemployment Benefits in Local Labor Markets”. *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 56, n. 2.
- OCDE** (2013). *OECD Employment Outlook 2013*. OECD Publishing.
- Tatsiramos, K.** (2009). “Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, n. 6, pp. 1225-1260. <http://fileunemployment.org/unemployment-benefits-comparison-by-state>

La búsqueda de empleo (II).

La iniciativa privada como dinamizadora de la activación de los desempleados

Annemarie Muntz

Presidenta de CIETT (International Confederation of Private Employment Agencies)

Introducción

En el mercado de trabajo existen diferentes tipos de compañías dedicadas a la intermediación laboral y, en las últimas décadas, la evolución del mercado laboral en España y en los países de nuestro entorno ha ido cambiando la configuración de esta intermediación.

En términos generales, podemos afirmar que existe un cierto desconocimiento en nuestro país por la labor que estas compañías realizan como dinamizadoras del mercado de trabajo. Para conocer la función que estas compañías realizan es preciso distinguir, en primer lugar, las distintas clases de compañías que existen dedicadas a la intermediación laboral y, en segundo lugar, definir sus características y objetivos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) distingue las siguientes definiciones y agentes implicados en este sector:

- Empleo por medio de agencias de trabajo temporal: empleo en el que el trabajador es contratado por la agencia de trabajo temporal y, después, cedido para realizar su trabajo en la empresa usuaria (aquella demandante de los servicios de las empresas privadas de colocación) bajo la supervisión de ésta. No existe relación de trabajo entre el trabajador de la agencia de trabajo temporal y la empresa usuaria, si bien cabe la posibilidad de que ésta contraiga obligaciones jurídicas respecto de ese trabajador, especialmente en términos de salud y seguridad. El contrato de trabajo puede ser de duración limitada o indeterminada, sin garantía de continuidad. Este tipo de empleo suele denominarse “trabajo temporal”, “trabajo temporario” o “trabajo por medio de agencia”. La empresa usuaria abona honorarios a la agencia, que a su vez retribuye al trabajador (incluso antes de

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

que la empresa usuaria haya pagado a la agencia). Una de las características principales del trabajo por medio de agencia de trabajo temporal es la flexibilidad que brinda tanto a los trabajadores como a los empleadores.

- Agencia de empleo privada: persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta en relación con el mercado de trabajo uno o más de los servicios siguientes: a) servicios para vincular la oferta con la demanda de empleo; b) servicios consistentes en contratar a trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de terceros (lo que anteriormente hemos denominado empresa usuaria), y c) otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, como información, sin pretensión de vincular ofertas y demandas específicas. Las agencias no pueden cobrar honorarios a los trabajadores por buscarles empleo.
- Agencia de empleo pública: agencia que entrevista a las personas que buscan empleo y que trata de relacionar sus cualificaciones y competencias con los requisitos expresados por los empleadores para proveer determinados puestos de trabajo vacantes. En España, esta institución es el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).
- Agencia de empleo temporal y eventual: agencia que proporciona trabajadores temporales a las empresas usuarias para suplir las ausencias de sus empleados, subsanar la escasez de personal cualificado y paliar las variaciones estacionales de la carga de trabajo. Si bien los trabajadores son contratados y retribuidos por la agencia, son subcontratados a un cliente para el que han de trabajar ya sea por un importe fijado con antelación, o bien por una tarifa convenida por

hora. En lugar de emplear personal permanente, algunas empresas optan por utilizar trabajadores temporales durante dilatados periodos de tiempo.

- Trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal: trabajadores titulares ya sea de un contrato de servicio o de un contrato de trabajo con la agencia que les procura el empleo. Pueden recurrir a los servicios de ésta con el fin de probar diferentes tipos de trabajo, a modo de trampolín para estrenarse en el empleo que desean, para ingresar o reingresar en el mercado de trabajo, para trabajar con mayor flexibilidad de acuerdo con su situación o, en general, para cambiar de empleo con facilidad y con plazos de preaviso breves.

En los últimos treinta años, el sector de las agencias de empleo privadas a nivel global se ha convertido en intermediario en el mercado de trabajo a gran escala, una tendencia que se ha ido consolidando con el paso del tiempo. En este tiempo las agencias privadas de empleo han adquirido la condición de agentes de flexibilidad, tanto en el plano microeconómico (donde atienden las necesidades especiales de individuos y empresas) como en el macroeconómico (donde gestionan la incertidumbre y el riesgo en todo el mercado de trabajo).

Estas agencias satisfacen, por un lado, las necesidades que en términos de flexibilidad laboral experimentan las empresas usuarias y, por otro, las de empleo temporal de los trabajadores. Al consistir su actividad principal en vincular la oferta con la demanda, el sector de las agencias de empleo privadas realiza un tipo muy particular de actividad comercial de servicios “basado en las personas”. Al suministrar trabajadores a un gran número de sec-

tores de la economía, si no a todos ellos, el sector tiene estrechos vínculos con numerosas industrias y ocupaciones, que van desde la industria ligera hasta la ingeniería, desde la contabilidad hasta la venta al por menor, y desde el trabajo de oficina hasta las tareas de almacenamiento.

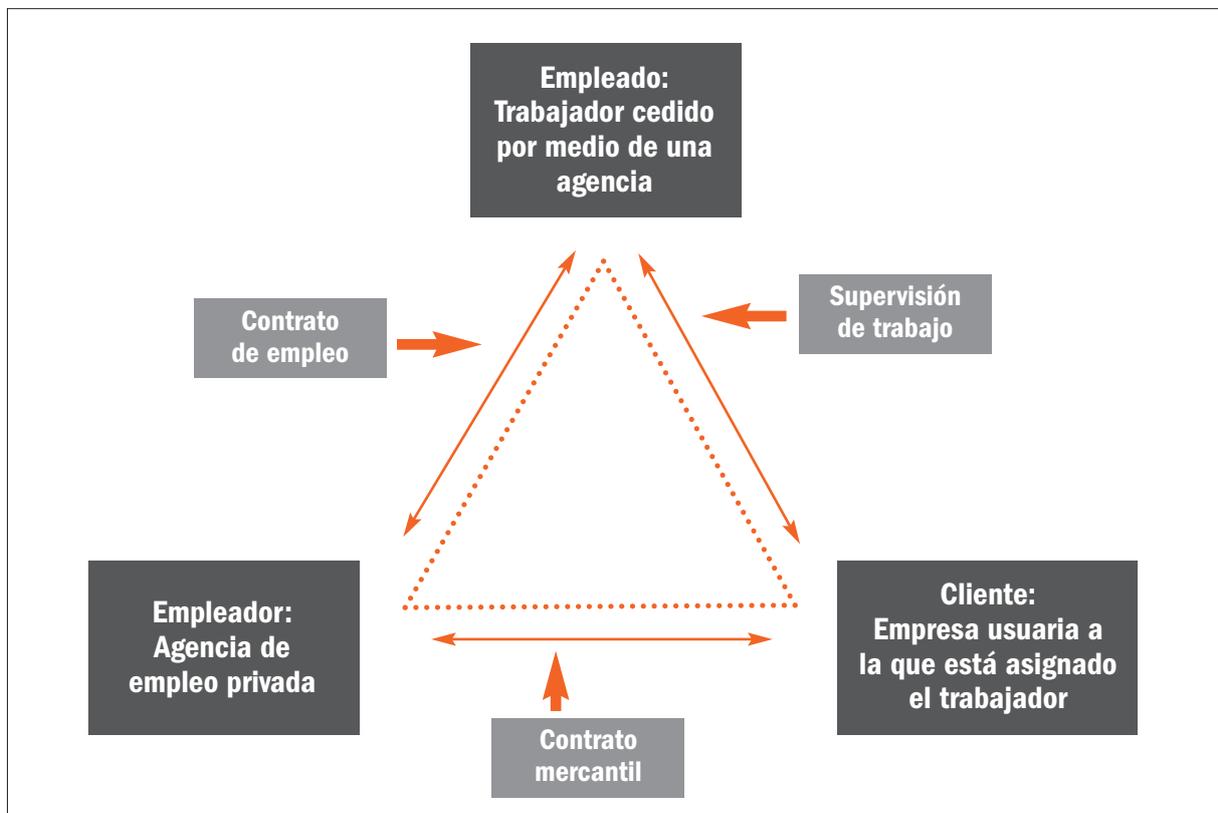
Su principal razón de ser es establecer una relación de trabajo mediada, puesto que en las épocas de bonanza económica las agencias ponen en relación a las empresas usuarias con los trabajadores, y en las fases de re-

cesión económica ofrecen modalidades de desvinculación y procesos de *outplacement*.

A través de las agencias de empleo privadas se establece una relación profesional triangular junto con el trabajador y la empresa usuaria, actuando las primeras como agente intermediario. Los cambios en la situación de uno de ellos pueden tener repercusiones para cualquiera de los otros dos, o incluso para ambos. Las relaciones entre los tres agentes obedecen a la índole del marco reglamentario nacional que les es aplicable.

GRÁFICO 1.

Relación triangular entre la agencia, el trabajador y la empresa usuaria



Fuente: Adaptado a partir de un gráfico de la CIETT

Durante los periodos de menor actividad de la economía mundial, la importancia de esta relación de trabajo triangular disminuye, como ha sido el caso desde mediados de 2008, y tiene consecuencias diferenciadas en cada una de las partes interesadas.

Por ello, la actual crisis financiera y económica, y la posterior caída de la producción económica nacional en todo el mundo han generado una contracción mundial del sector de las agencias de empleo privadas. Los trabajadores temporales cedidos por medio de agencias fueron los primeros en verse obligados a dejar las empresas usuarias; los analistas predicen, sin embargo, que esos mismos trabajadores serán los primeros en ser reincorporados cuando la economía comience a recuperarse. Si bien esos trabajadores pueden seguir empleados por las agencias de empleo privadas por un breve periodo, sus derechos y obligaciones contractuales pueden extinguirse rápidamente.

Después de estas consideraciones generales conviene hacer un breve repaso de la evolución histórica de las ETTs en nuestro país.

Evolución histórica de las ETTs en España

Primera etapa: prohibición de las ETTs y apertura al sector privado de la intermediación

Hasta la década de los 90, la legislación española prohibió la actividad que desarrollan las ETTs a través del Estatuto de los Trabajadores y la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Esta prohibición estuvo influenciada por factores ideológicos contra los que estas agencias han tenido que luchar posteriormente; factores tales como la precariedad laboral, el desempleo, la temporalidad o la economía sumergida, entre otros.

Otro factor influyente en la prohibición de las ETTs fue la posición dominante ejercida por el monopolio estatal de la intermediación laboral a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM). No obstante, en este periodo ya empiezan a surgir argumentos en contra del monopolio estatal, ya que el INEM funcionaba no tanto como organismo facilitador del empleo, sino más bien como un instrumento de registro de desempleados y de gestión de las prestaciones de desempleo. No cumplía, por tanto, con el papel de intermediación que debía jugar. Además, dicho organismo se caracterizaba por su rigidez, alejándose de la flexibilidad que el mundo empresarial demandaba ya en esa época. Todo ello originó la necesaria apertura de las agencias de colocación privadas y, consecuentemente, la desaparición del monopolio estatal.

En los años 90 empezó a barajarse la posibilidad tanto de la contratación temporal como de la cesión de los trabajadores, junto con una idea empresarial consistente en la gestión de la intermediación laboral. Una fórmula que buscaba la adecuación entre los candidatos y los puestos de trabajo ofertados, consiguiendo una gestión más eficaz y eficiente.

Sin embargo, la falta de una regulación específica sobre la intermediación laboral generó inseguridad jurídica tanto para las ETTs como para sus clientes. Dicha situación se mantuvo así hasta la nueva redacción del artículo 43.1 del Estatuto de los Trabajadores, con origen en el “Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación”, siendo la primera vez que en la legislación española se admite la existencia de las ETTs. A partir de ese momento se permitirá la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa a través de ETTs debidamente autorizadas.

El reconocimiento de la existencia de las ETTs supuso *de facto* la autorización de la intermediación laboral, admitiendo el carácter triangular “ETT-trabajador-empresa usuaria” como un instrumento válido en el mercado laboral. En la exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 18/1993 se subraya que las ETTs son una figura que, con las debidas garantías y controles, harán más transparente y operativo el mercado de trabajo.

Segunda etapa:

Reconocimiento legal de las ETTs y de la cesión legal de trabajadores

En su origen, los objetivos de las ETTs se encontraban lejos de lo que puede entenderse por agencia de colocación. Su principal meta no era lograr una mayor adaptabilidad entre ofertas y demandas de empleo a través de mecanismos de selección, orientación, formación y colocación. La principal misión de las ETTs consistía principalmente en la celebración de contratos de carácter mercantil de cesión de trabajadores a empresas usuarias, las cuales las utilizaban principalmente por la diferencia entre los costes de la contratación directa por parte de las empresas y los costes por la contratación a través de ETTs¹.

Asimismo, debemos señalar que en la exposición de motivos de la “Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre Medidas Urgentes para Fomentar la Ocupación”, se admitía que los Servicios Públicos de Empleo estatales no eran suficientemente operativos para los requerimientos del mercado de trabajo y no podían abarcar la totalidad de las cada vez más com-

plejas y diversificadas ofertas de empleo, cuya respuesta adecuada requería una gran especialización, tiempo y recursos. Por ello, podemos decir que las tendencias socioeconómicas y de flexibilidad generaron la eliminación del monopolio del INEM en lo que se refiere a la intermediación, apareciendo las ETTs y las agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro.

Una vez aprobada la Ley 14/1994, las ETTs empiezan a jugar el papel de intermediarias en el mercado de trabajo, con información sobre potenciales trabajadores que han superado previamente un proceso de selección adecuado a cada puesto de trabajo. De esta forma, pueden ofrecer trabajadores más preparados y adecuados a las necesidades puntuales demandadas por las empresas. El beneficio que obtiene una empresa usuaria es una mejora en la eficiencia y en la búsqueda del mejor candidato al contratar con una ETT, dada su especialización en la selección y seguimiento de unos candidatos que pueden desarrollar las mismas actividades sin el coste que supone realizar un proceso de selección.

Entre la ETT y la empresa usuaria se formaliza un contrato de carácter mercantil, “contrato de puesta a disposición”. Y entre la ETT y el trabajador se formaliza un contrato de trabajo (relación laboral). El contrato de puesta a disposición tiene por objeto la cesión temporal de mano de obra, obteniendo la ETT de la empresa usuaria la compensación económica pactada por el servicio realizado, y la empresa usuaria la disponibilidad de personal cualificado² con carácter inmediato.

¹ Los salarios que se pagaban a los trabajadores contratados a través de ETTs para su puesta a disposición en empresas usuarias eran menores que los que tenía que pagar la empresa usuaria si los contrataba directamente.

² Aunque el término “cualificado” suele estar asociado a elevados niveles de formación, en realidad alude a todo aquel nivel de formación apto para el desenvolvimiento de un determinado trabajo. En algunos casos la formación requerida no es elevada.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

Encontramos distintos supuestos de contratación para satisfacer las necesidades temporales de las empresas (artículo 6, Ley 14/1994):

- a) Realización de obra o servicio determinado, duración incierta.
- b) Atender las exigencias circunstanciales del mercado.
- c) Sustituir a trabajadores de la empresa con derecho a reserva de puesta de trabajo.
- d) Cubrir de forma temporal un puesto de trabajo permanente mientras dura el proceso de selección o reclutamiento.
- e) Contratos formativos y en prácticas (introducido por el RD-L 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad).

No obstante, encontramos ciertas prohibiciones en relación a la celebración de contratos de puesta a disposición en el artículo 8 de la Ley 14/1994:

- a) Sustituir trabajadores en huelga.
- b) Trabajos de especial peligrosidad para la seguridad o salud (RD 216/99).
- c) Cuando en los doce meses inmediatamente anteriores la empresa usuaria haya amortizado por despido improcedente y/o despido por causas objetivas, los puestos de trabajo a cubrir.
- d) Ceder trabajadores a otras ETTs.

Además, la “Ley 29/1999, de 16 de julio, de Modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal”, que modificó en parte la ley 14/1994, introdujo dos modificaciones importantes respecto del contrato de puesta a disposición:

- I. La duración de la contratación se regirá por el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, desapareciendo la limitación máxima que existía en el punto b) del artículo 6 de la Ley 14/1994.
- II. Como consecuencia de lo anterior, la duración de la contratación del trabajador de puesta a disposición pasa a poder ser la misma que la que aplicaba la empresa usuaria a sus propios trabajadores.

Los empresarios acudían a las ETTs con la pretensión de exteriorizar la mano de obra para poder adaptar la plantilla a las exigencias económicas y productivas en cada momento.

Con el paso de los años, las ETTs han ido realizando actividades de formación, selección y prevención de riesgos laborales de sus trabajadores. De hecho a partir del segundo Convenio Colectivo Estatal de ETTs, se establece que, a la ya existente obligación de destinar el 1% de la masa salarial a la formación de los trabajadores puestos a disposición de las ETTs, se incrementa en un 0,25% dicha obligación de inversión en formación, aumentando el importe destinado a formación de los trabajadores puestos a disposición hasta el 1,25% de la masa salarial. A su vez, la seguridad y salud para los trabajadores cedidos por las ETTs se sustenta en cuatro pilares: igualdad de trato, formación preventiva, información sobre los riesgos, y vigilancia sobre la salud.

En cuanto al salario, la ETT es quien abona el salario y las cotizaciones a la Seguridad Social y mantiene el poder sancionador y disciplinario sobre el trabajador. Además, la Directiva 2008/104/CE establece y define una serie de derechos que forman el principio de igualdad de trato entre un trabajador cedido por una ETT y uno contratado directamente por la empresa usuaria, como veremos en el apartado siguiente.

**Tercera etapa:
consolidación de las ETTs en España
y expansión del sector**

Esta etapa coincide con la implantación de las grandes multinacionales en España y el establecimiento de buenas prácticas profesionales (códigos éticos) en la inmensa mayoría del mercado. A modo de resumen, podemos citar varios factores reconocibles de esta etapa:

- Incorporación al derecho español del “principio de *equal treatment*”, de los trabajadores contratados a través de ETTs en relación a los trabajadores contratados directamente por la empresa usuaria. Esto es, quedan asegurados la igualdad de salario, la posibilidad de acceso a un puesto de trabajo en la empresa usuaria en el supuesto de que existan vacantes en la misma, así como la utilización de las instalaciones colectivas y los medios de transporte de la empresa usuaria.
- Reconocimiento y consolidación de los derechos sindicales de los trabajadores cedidos.
- Aparición de una legislación supranacional determinante³, lo cual es absolutamente esencial para la legislación española:
 - Expresa la importancia que representa la flexibilidad para el funcionamiento de los mercados de trabajo.
 - Reconoce el papel que las agencias de empleo privadas pueden desempeñar en el buen funcionamiento del mercado de trabajo.
 - Subraya la necesidad de proteger a los trabajadores contra los abusos.

- Reconoce la necesidad de garantizar la libertad sindical y de promover la negociación colectiva y el diálogo social como elementos necesarios para el funcionamiento de un buen sistema de relaciones laborales.
- Promueve la organización patronal del sector.

Por último, desde el año 2009, las reformas laborales acometidas se han caracterizado por un reconocimiento explícito del papel determinante de las ETTs, tanto en la gestión eficiente de la temporalidad en las empresas como en su efecto positivo sobre la empleabilidad de los trabajadores y la intermediación laboral en general.

Las sucesivas reformas han ido ampliando los servicios que pueden ofertar las ETTs, por ejemplo en lo referido a actividades de selección o *outplacement*, reduciendo algunas de las restricciones que sufrían⁴. También ampliando los modelos contractuales dentro del ámbito laboral que pueden ser utilizados por las ETTs en la puesta a disposición de trabajadores, como los contratos formativos y en prácticas. Otra característica importante de esta última etapa es la apertura a la colaboración público-privada dentro del mercado de trabajo, que se formaliza a través de acuerdos de colaboración con los servicios públicos de empleo.

No obstante, quedan ámbitos que afectan a las ETTs en los que es preciso seguir actuando, como los siguientes:

- Las restricciones regulatorias de las ETTs no han desaparecido por completo y, por

³ Véase el Convenio 181 OIT y la Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

⁴ Un ejemplo de ello es la posibilidad de utilización de los servicios que prestan las ETTs por parte del sector público.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

tanto, todavía el mercado laboral no está liberalizado en su totalidad para las ETTs.

- La insuficiencia del modelo de colaboración público-privado.

Los cambios deberían apoyar una liberalización total del mercado laboral, con libertad para contratar por medio de cualquier agencia de colocación privada, en cualquier formato de contrato legal por parte de las empresas usuarias. Esto supondría importantes avances en los modelos de flexiseguridad instaurados ya en el resto de Europa y que aportan mayor empleabilidad a los trabajadores y adaptabilidad a las empresas.

Impacto de la reforma laboral 2012

En esta línea, la reforma laboral llevada a cabo por el actual Gobierno ha introducido cambios significativos respecto al papel que las ETTs podrían llegar a desempeñar en el mercado laboral español, con el adecuado desarrollo normativo. Una reforma que faculta a las ETTs para que actúen como agencias de colocación colaborando con los Servicios Públicos de Empleo. Esta colaboración debería desprender sinergias que permitan elevar el porcentaje de colocaciones.

Las medidas contenidas en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral, se pueden agrupar en los cuatro siguientes tipos de reformas:

- 1) de los mecanismos de flexibilidad interna y de negociación colectiva;
- 2) de la flexibilidad externa;
- 3) de las políticas activas de empleo;
- 4) reformas complementarias de tipo coyuntural, y destinadas a colectivos específicos.

Respecto a la citada ley cabe destacar los siguientes puntos:

- Dichas modificaciones, orientadas a mejorar la eficiencia del mercado laboral español, abren la posibilidad de potenciar, con el adecuado desarrollo normativo, el papel a desempeñar por las agencias de trabajo temporal, que podrían ejercer mayores funciones en varios de los aspectos contenidos en las reformas anteriores.
- Dentro de la reforma de los mecanismos de flexibilidad interna y de negociación colectiva dirigidos a adaptar las estructuras productivas de las empresas a las necesidades del mercado, las ETTs podrían contribuir al suministro de personal adecuado en un tiempo mínimo; ello significará una mayor capacidad de respuesta empresarial y una adaptación más rápida a las variaciones de la demanda.
- Con respecto a la reforma de las políticas activas de empleo, entre cuyos objetivos están la promoción de la formación continua de los trabajadores e incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, se introduce la competencia entre prestadores de formación, servicios tradicionalmente prestados por confederaciones empresariales y sindicatos, así como fórmulas de colaboración público-privada.
- La reforma faculta a las ETTs para que actúen como agencias de colocación colaborando con los Servicios Públicos de Empleo. Se pretende que de dicha colaboración se desprendan sinergias que puedan elevar el porcentaje de colocaciones a través de estos servicios con la consiguiente reducción del periodo medio de paro y del correspondiente gasto por prestaciones de desempleo, lo que contribuirá a la mejora de las cuentas públicas.

- Con respecto al cuarto grupo de reformas, la modificación en la contratación a tiempo parcial introducida favorece su desarrollo y podría favorecer, con el desarrollo de un marco normativo adecuado, un progresivo aumento de la actuación de las ETTs.

La nueva regulación dota al sistema de mayor flexibilidad y facilita la reorganización y asignación más eficiente de los recursos de las empresas, permitiendo su convergencia en este aspecto con la de sus competidores internacionales, y contribuyendo a la mejora de su competitividad.

El resultado de esta mayor flexibilidad organizativa debería ser un aumento de los puestos de trabajo fijos a medio y largo plazo, dado que las empresas tendrán menos incentivos para mantener trabajadores con contratos temporales como mecanismo de ajuste de sus plantillas. Este escenario es el que muestran los resultados de la modelización posterior realizada a partir de datos reales.

Una función complementaria de las ETTs es su papel en la detección de necesidades de formación, con el fin de determinar qué acciones formativas son necesarias impartir a los trabajadores para incrementar su empleabilidad. Al amparo de la última reforma, según la Ley 3/2012 las ETTs están autorizadas para actuar como Agencias de Colocación, con funciones distintas de las de las Agencias Privadas de Empleo. No obstante, aunque entre las actividades de las ETTs se incluye la detección de necesidades formativas y su impartición directa o a través de proveedores, no están autorizadas a comercializar dicho servicio con ánimo de lucro, aspecto en que se distinguen de las agencias privadas de empleo europeas.

Conclusiones

Una mayor penetración de las ETTs en el mercado de trabajo español contribuiría a reducir el desempleo, y en su conjunto, a la mejora de la eficiencia del mercado de trabajo.

La evolución de la economía española en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica, ha provocado un incremento de las cifras del paro hasta niveles históricos. Este incremento del paro ha revelado la fuerte exposición del mercado de trabajo español a los ciclos económicos, circunstancia que no se produce tan acusadamente en las grandes potencias económicas a nivel europeo. De hecho, otros países como Alemania, Reino Unido o Francia, han sufrido durante la última década recesiones que no han tenido su reflejo en un empeoramiento tan severo de las cifras del paro. Las razones de este comportamiento tan diferenciado de nuestro mercado laboral con respecto a nuestros socios europeos son diversas. En el mercado laboral, una de estas diferencias destaca entre todas: la flexibilidad.

Comparativa del comportamiento del mercado laboral español respecto al contexto internacional

Los mercados laborales están experimentando profundos cambios a nivel global. Los cambios en los modelos productivos debidos, entre otros factores, al avance de la tecnología y de la sociedad de la información motivan un replanteamiento del modelo de colocación actual en su conjunto.

Hoy en día, el mercado de trabajo en España se caracteriza por el continuado aumento de los puestos ejecutivos en el mundo

empresarial, así como el incremento en el número de puestos de trabajo que requieren cada vez una mayor cualificación en distintos ámbitos laborales. Esta realidad convive con el hecho de que en nuestro país hay diversos colectivos que necesitan un apoyo en materia de inserción al mercado laboral.

La intermediación laboral no puede llevarse a cabo única y exclusivamente a través de un Servicio Público de Empleo. El sistema público necesita el apoyo de agentes del sector privado que diversifiquen sus funciones para cubrir las necesidades de todo tipo de demandantes de empleo. Al mismo tiempo, la aplicación de las nuevas tecnologías debería jugar un papel cada vez más destacado en la labor de intermediación.

El crecimiento de la industria de las agencias de empleo privadas en los últimos años ha sido impulsado por varios factores determinantes:

- La rápida expansión de la industria desde mediados de la década de los 90 y la aparición de un grupo de agencias multinacionales que encabezan el proceso de globalización del sector.
- El fuerte crecimiento del número de trabajadores cedidos por agencias en muchas economías, tanto en términos numéricos como de tasa de penetración, con algunas variaciones importantes de mercado a mercado.
- Características nacionales de los sectores y ocupaciones donde se recurre a la colocación de trabajadores por agencias, aunque los datos muestran un aumento general de las cotas de empleo fuera de las áreas tradicionales de la manufactura y el trabajo de oficina, sobre todo en los sectores de los servicios privados.

La desreglamentación del mercado de trabajo, las fusiones y adquisiciones, la externalización de actividades empresariales, los movimientos de deslocalización, la demanda de talento y tecnología de la información, y el uso creciente de prácticas laborales flexibles por parte de las empresas usuarias han propiciado el crecimiento del sector de las agencias de empleo privadas a escala mundial. También han impulsado este crecimiento los cambios de actitud respecto del trabajo y el deseo de lograr un equilibrio más flexible entre el trabajo y la vida privada. Las grandes agencias se benefician de importantes economías de escala en la comercialización, las adquisiciones, la contratación y las actividades de apoyo. Muchas agencias más pequeñas se especializan por su parte en la contratación en sectores específicos, mientras otras ofrecen por ejemplo servicios de capacitación de personal para los clientes.

La tasa de penetración de las ETTs y su implicación en el mercado de trabajo

Las empresas de trabajo temporal tienen una influencia creciente en la estructura del mercado del trabajo en el contexto internacional. En países como Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda o Canadá, por citar algunos ejemplos, las ETTs y, en general, las empresas privadas de intermediación laboral, se han convertido en un operador ágil y eficiente, ofreciendo asistencia y apoyo al trabajador en sus transiciones en función de sus necesidades y expectativas a lo largo de toda su trayectoria laboral. Al mismo tiempo, la colaboración público-privada en la gestión de los servicios públicos de empleo está otorgando una solución global a las necesidades de capital humano en un entorno cambiante y plural, en el que las personas, la eficacia y el talento son, sin lugar a duda, una ventaja competitiva.

La búsqueda de empleo (II).
La iniciativa privada como dinamizadora de la activación de los desempleados

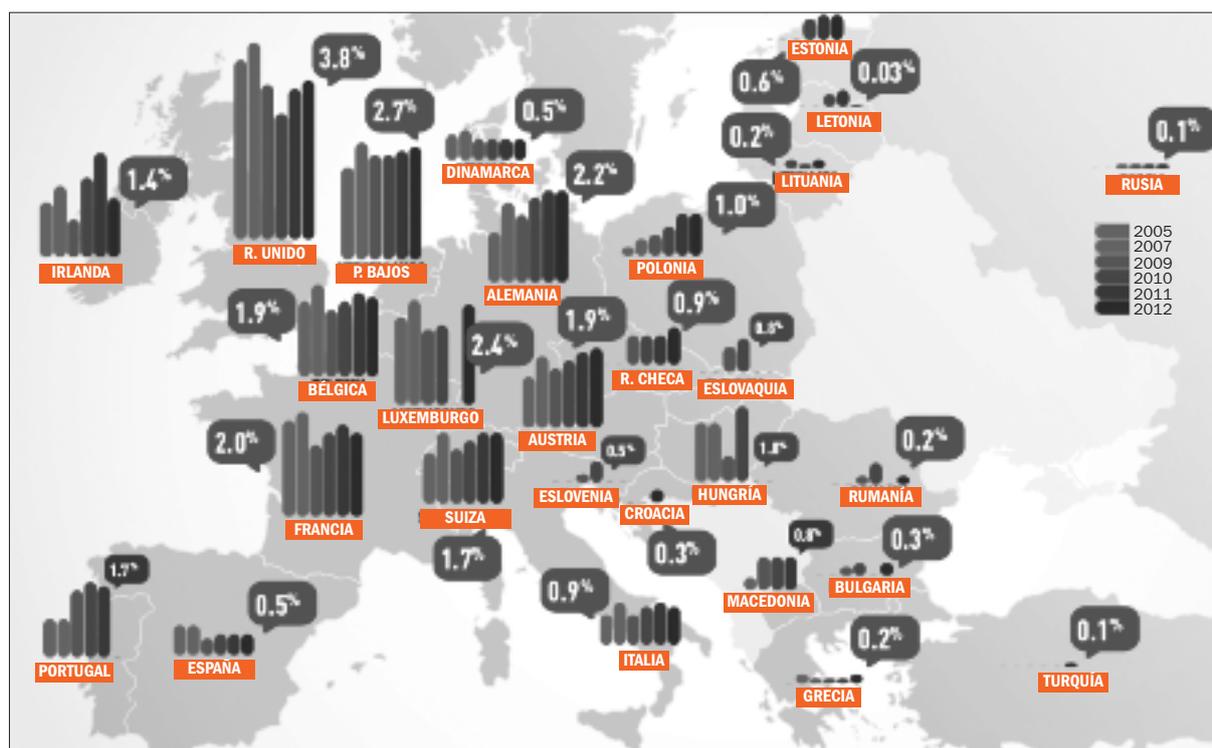
El trabajo temporal ocupado por medio de las agencias de colocación privadas supone una tasa media del 1,6%⁵ en la Unión Europea (en España es de un 0,5%) del número total de empleos. Este porcentaje europeo se traduce en alrededor de 3 millones de jornadas equivalentes a tiempo completo.

Gran parte de los países europeos experimentaron un fuerte aumento en la implantación de las ETTs a mediados de los años 90 debido al crecimiento económico y a cambios en sus sistemas jurídicos. Reino Unido (3,8%),

Holanda (2,7%), Francia (2%) y Alemania (2,2%) se han convertido en los mayores usuarios de estas empresas.

Por otro lado, la presencia de agencias privadas de colocación es mucho menor en los nuevos Estados miembros a partir de las últimas ampliaciones de la UE⁶, pudiendo encontrar en la reciente legalización de esta forma de empleo el motivo central de la divergencia. Podemos sacar la conclusión de que la expansión de las ETTs se inició en los países europeos con economías más fuertes.

GRÁFICO 2.
Ratio de penetración de las agencias de empleo en Europa



Fuente: CIETT, 2013.

⁵ Porcentaje de empleos pertenecientes a las ETTs respecto al número de empleos total.

⁶ Desde el año 2004 se han incorporado a la Unión Europea los siguientes países: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía, Bulgaria y Croacia.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

En el periodo 1998-2009, el número de trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal prácticamente se duplicó, pasando de unos 4,8 millones a 9,0 millones⁷.

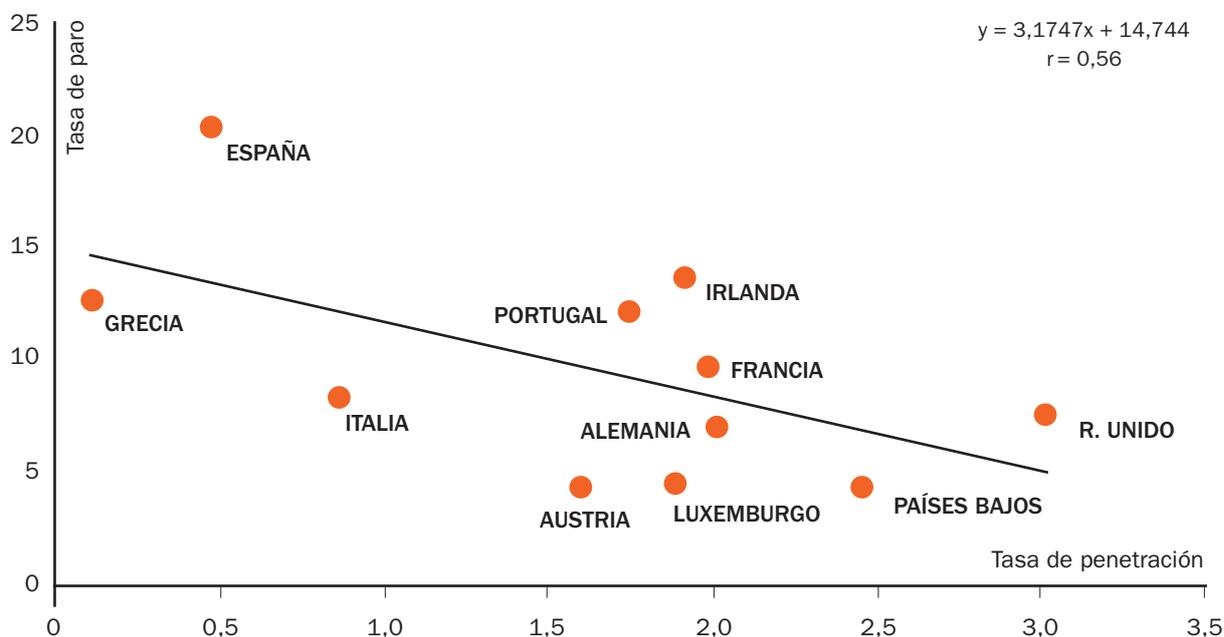
Durante ese periodo, las cotas de empleo temporal a través de agencias aumentaron en valores absolutos en todos los países enumerados, excepto en los Estados Unidos. En porcentajes, el volumen de personal temporal se triplicó en Alemania, Austria y el Japón, aumentó fuertemente en Italia, Suecia y Suiza, mientras que no sorprende que haya aumentado más lentamente en los mercados maduros de los Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido.

La evidencia empírica constata además que la tasa de penetración de las ETTs guarda una elevada correlación con la tasa de paro. Cuanto mayor ha sido la tasa de penetración en el mercado laboral de las ETTs, menor ha sido la tasa de paro. Y mayores tasas de penetración de las ETTs vienen acompañadas también por mayores tasas de empleo.

Conviene también destacar la correlación existente entre la tasa de penetración de las ETTs y la tasa de temporalidad en el mercado de trabajo. En este sentido, existe una correlación negativa entre ambas variables. Ello es reflejo del papel que las ETTs juegan en el mercado laboral, donde constituyen un escalón (o

GRÁFICO 3.

Correlación entre la tasa de penetración de las ETTs y la tasa de paro en Europa (2010)



Fuente: Equipo Económico a partir de datos de Eurostat, Euroclett y ASEMPELO

⁷ Cifras aportadas por la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT, por sus siglas en inglés), que integra a las agencias de aquellos países que, en conjunto, representan prácticamente la totalidad del trabajo originado por las agencias de empleo privadas.

un trampolín) para los trabajadores, sobre todo en casos donde el paro es de mayor duración. Para este colectivo, las agencias de colocación privadas favorecen la reinserción de los trabajadores en el mercado y, aunque en muchos casos se trate de contratos de corta duración, aumentan sus probabilidades de encontrar un empleo fijo a más largo plazo. En consecuencia, los países con una mayor tasa de penetración de las ETTs deberían experimentar menores tasas de temporalidad.

Los servicios de empleo privados reducen el desempleo tanto estructural como de fricción⁸, ayudando al ajuste de la oferta y la demanda y paliando el desajuste evidente entre talento y demanda y entre las distintas áreas geográficas y sectores del mercado de trabajo actual.

Nos encontramos en un mercado de empleo dinámico, cada día se destruyen y se crean puestos de trabajo y ante esta situación son necesarias políticas activas de empleo en colaboración sector público-sector privado. La capacidad de los servicios públicos de empleo de crear puestos de trabajo con antelación a la clásica curva de creación de empleo convierte al sector en un socio importante para la gestión de las fluctuaciones existentes. Además, al proporcionar una forma organizada y regulada de empleo flexible, las agencias privadas de empleo contribuyen a eliminar el trabajo ilegal y el no declarado (la economía sumergida).

Comparativa europea

En el último año, las agencias de empleo privadas han servido de soporte a 8 millones de europeos en su vida laboral de diferentes formas:

- Han proporcionado acceso al mercado laboral a más de 3 millones de jóvenes menores de 25 años.
- Han mejorado la famosa “empleabilidad” de 1 millón de europeos, desarrollando sus habilidades.
- Han creado 2,5 millones más de puestos de trabajo en Europa.
- Han creado vínculos de colaboración con más de 1,5 millones de compañías en todo el continente.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la UE son las principales instituciones a la hora de proveer a las ETTs de un marco legal sobre el que basar su configuración.

La transformación de los monopolios públicos europeos de intermediación laboral y provisión de empleos en áreas abiertas a las empresas privadas y a la colaboración público-privada se inició ya en la primera mitad de los años 90.

En la propuesta presentada por la Unión Europea en 2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002, se plantea por primera vez la necesidad de una modernización de los servicios públicos de empleo a través de la ampliación de la oferta, permitiendo que empresas privadas de intermediación laboral acreditadas puedan colaborar con las públicas en la provisión y gestión de los programas y actividades de inserción laboral. A partir de estas nuevas directrices, los Estados miembros de la Unión se han visto enfrentados a un nuevo reto. Es decir, la reconversión o sustitución progresiva de las costosas oficinas nacionales de empleo por eficientes y menos cos-

⁸ El desempleo de fricción es aquel que se origina cuando voluntariamente un trabajador deja su empleo en busca de otro.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

tosas oficinas privadas de colocación, permitiendo que empresas privadas de intermediación laboral y de formación acreditadas colaboren con las públicas en la provisión y gestión, y otorgando así mayores oportunidades de elección a los usuarios de estos servicios.

A lo largo de los últimos 15 años, el número de ETTs en la UE y su peso en el total del mercado laboral se ha incrementado de forma considerable. Esta realidad es consecuencia, entre otros factores, del cambio en la regulación hacia mercados de trabajo menos rígidos, particularmente en Italia, Alemania y los países nórdicos. Es de destacar que esta tendencia comienza a manifestarse también en los países del Centro y del Este de Europa.

Un estudio comparativo de los distintos Estados miembros en términos de regulación, estructura del mercado y tendencias del sector de las ETTs da como resultado un alto grado de heterogeneidad y diversidad en su conjunto. En relación al grado de desarrollo de la regulación del sector, países como Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos y el Reino Unido cuentan con modelos legislativos desde hace décadas.

El crecimiento continuado de las ETTs en Europa se explica tanto por factores asociados a la oferta de empleo como por factores relacionados con la demanda.

Por el lado de la oferta, existe evidencia de que, en términos generales en la mayoría de países europeos, las ETTs juegan un papel relevante a la hora de favorecer la reintegración de los desempleados en el mercado laboral. Estas agencias facilitan la transición desde la formación a la actividad laboral. Por supuesto, este desarrollo e impacto de las ETTs tiene sus propias características en cada país.

Por el lado de la demanda, las ETTs facilitan que las empresas usuarias tengan más facilidades a la hora de contratar, debido a los menores costes de transición. Estas empresas usuarias asumen menores costes y responsabilidades tanto en términos de reclutamiento como en cuanto a gastos de administración.

Respecto al perfil sectorial y ocupacional de las empresas usuarias, en el caso de España y el Reino Unido se concentran especialmente en el sector servicios, mientras que en otros países están orientadas de forma más intensiva al sector primario, como sucede por ejemplo en Francia y Países Bajos.

Basándose en el marco regulatorio aplicado al sector de las ETTs que operan en los distintos Estados miembros, pueden distinguirse principalmente cuatro tipos de mercados:

- 1) Mercados donde impera la libertad de actuación debido a que la regulación apenas interviene, como es el caso del Reino Unido.
- 2) Mercados donde tienen un peso destacado los acuerdos colectivos fruto del diálogo social, como es el caso por ejemplo de Alemania y Dinamarca.
- 3) Mercados donde el peso de la legislación es muy acusado, con una regulación altamente intervencionista, como es el caso de Bélgica e Italia.
- 4) Mercados con una regulación que combina los factores anteriores, como el caso de países que pertenecen a la UE de forma más reciente, como el caso de Polonia.

Las tasas de penetración de las ETTs en Europa ponen de manifiesto que las mayores tasas se dan en los mercados de trabajo más evolucionados de los países de Europa Occidental (Reino Unido, Francia, Alemania y el Benelux) y las menores, por debajo de la media, en los

CUADRO 1.
Seis tipos de entorno donde operan las Agencias Privadas de Empleo

TIPO DE MERCADO	PAÍSES	CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO	
1 Impulsado por el mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Europa • No europeos 	<ul style="list-style-type: none"> • Reino Unido • EE.UU., Australia, Nueva Zelanda 	<ul style="list-style-type: none"> • Rápido desarrollo de las APE's con una apreciable caída durante la crisis. • Ambiente regulatorio abierto, con limitadas restricciones. • Economías liberales que favorecen la flexibilidad sobre la seguridad.
Basado en el diálogo social	2 Europa Occidental	<ul style="list-style-type: none"> • Países Bajos • Suiza, Austria, Alemania 	<ul style="list-style-type: none"> • Alto grado de penetración de las APE's en mercados relativamente maduros. • Moderadamente reguladas, combinando flexibilidad y seguridad. • Mercado de trabajo organizado y regulado mediante Negociación Colectiva entre los agentes sociales.
	3 Nórdicos	<ul style="list-style-type: none"> • Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia 	<ul style="list-style-type: none"> • Históricamente baja penetración de APE's y lento desarrollo del sector. • Excepcional sistema económico y social nórdico.
	4 Asia	<ul style="list-style-type: none"> • Japón 	<ul style="list-style-type: none"> • Por lo general, economías liberales pero que valoran enormemente la seguridad y los retos sociales.
5 Impulsado por el legislador	<ul style="list-style-type: none"> • Europa Occidental • Europa Mediterránea 	<ul style="list-style-type: none"> • Francia, Bélgica, Luxemburgo • España, Italia, Grecia, Portugal 	<ul style="list-style-type: none"> • Penetración dependiendo del desarrollo del sector, situándose por debajo o por encima de la media. • Altamente regulados, priorizando la seguridad por encima de la flexibilidad. • Mercados de trabajo históricamente con alto desempleo en comparación a los países integrados en el grupo "Basado en el Diálogo Social".
6 Mercados emergentes	<ul style="list-style-type: none"> • Europa • América Latina • Asia 	<ul style="list-style-type: none"> • Europa del este • América Latina • India, China 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector naciente con APE's reconocidas por ley muy recientemente. • Políticas regulatorias aún en desarrollo. • Políticas económicas y dinámicas de mercado aún en evolución.

Fuente: CIETT, "Adaptarse al cambio"

países del Sur y Este de Europa. Según las cifras aportadas por la CIETT, tres cuartas partes de la fuerza laboral que se estima que aportaban las ETTs en el año 2009 en la Unión Europea procedían del Reino Unido (más de 1 millón de empleados), seguido de Alemania (625.000), Francia (447.000) y Países Bajos (213.000).

Como ya se ha mencionado, entre los países más avanzados en términos de regulación

y desarrollo del mercado de las ETTs se encuentran el Reino Unido y los Países Bajos. A continuación se explican algunos factores que caracterizan a estos dos mercados.

Reino Unido

En el Reino Unido existe un reconocimiento legal de las agencias privadas de empleo desde 1973. En un primer momento, se plan-

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

teó un sistema de licencias que regulaba los sectores de actividad (principalmente, el sector agroalimentario) en los que las agencias privadas de empleo podían desarrollar su actividad. Este sistema de licencias fue abolido en 1994, pero en 2006 se introdujo un nuevo sistema que afecta exclusivamente al suministro de personal en la agricultura, la horticultura y la transformación y embalajes para sectores de alimentos, el pescado y los mariscos, a través de los denominados “Gangmasters Licensing Act 2004”. Esta legislación es aplicada por la autoridad otorgadora de licencias *gangmasters* (GLA), con el objetivo de mejorar las condiciones de los trabajadores en estos sectores.

Se requiere una licencia GLA si las agencias extranjeras quieren colocar trabajadores en las áreas reguladas GLA (o ubicar a los trabajadores con las agencias que colocan en las áreas reguladas GLA). No es necesario que las agencias privadas de empleo se establezcan en el Reino Unido para solicitar la licencia de GLA.

Aquellas agencias que suministran personal en ámbitos de actuación relacionados con la atención y el cuidado de las personas (por ejemplo, enfermeras y trabajadores de asistencia domiciliaria) deberán registrarse ante la Care Quality Commission⁹ en Inglaterra, y ante los organismos equivalentes en Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

Respecto al panorama contractual, pueden ofrecer diferentes tipos de contratos (indefinidos, con duración determinada y a tiempo parcial), sin aplicar una longitud máxima a la cesión de sus trabajadores (caso de cesión de trabajadores de carácter indefinido). En cuanto a los servicios que estas agencias pueden ofrecer en-

contramos: reclutamiento permanente, formación, *outplacement*, subcontrataciones, etc.

Un punto fundamental es la colaboración pública con las agencias privadas de empleo, destacando la estrecha cooperación a través de los *Jobcentre Plus*, que son agencias públicas de empleo dirigidas a la labor de intermediación laboral. Estas agencias públicas están destinadas a apoyar tanto a aquellas personas que buscan empleo activamente como a aquellas otras que requieren algún tipo de apoyo económico (trabajadores o no) para pagar los gastos esenciales de vivienda y manutención.

Junto a los *Jobcentre Plus*, existen otras fórmulas de colaboración público-privada en el Reino Unido, como por ejemplo programas para ayuda a los parados de larga duración, la colaboración con entidades con y sin ánimo de lucro o los programas específicos orientados hacia personas con discapacidad.

Como muestra de la amplia libertad regulatoria que caracteriza a este sector en el Reino Unido, vemos que las ETTs que actúan en este país apenas tienen requerimientos formales asociados a la puesta en marcha de su actividad por parte de las autoridades gubernamentales. La actuación de las autoridades se limita exclusivamente al seguimiento y en su caso, sanción, en algunos casos específicos de incumplimiento de la normativa.

No obstante, las ETTs tienen una serie de normas que cumplir. Normas de autorregulación impuesta por el propio sector, a través de códigos de conducta cuya autoridad reside en las asociaciones pertenecientes al sector. La principal de estas asociaciones es la denomi-

⁹ Care Quality Commission, organismo regulador independiente establecido en Inglaterra, encargado de regular, inspeccionar y revisar que todos los organismos e instituciones dedicados al cuidado de la salud y atención a las personas (hospitales, atención domiciliaria, servicios odontológicos...) en los ámbitos público y privado cumplen con los estándares mínimos de calidad establecidos a nivel nacional.

nada “Recruitment and Employment Confederation” (REC). Las ETTs se comprometen a firmar los códigos de conducta expedidos por la REC y, en caso de incumplimiento, quedan expulsadas, lo cual no impide que puedan seguir desarrollando su actividad.

Por otra parte, el “Agency Worker Regulations 2010” y el “Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations 2003” establecen los derechos de los trabajadores pertenecientes a las ETTs, así como las obligaciones que deben asumir estas agencias para el adecuado funcionamiento del sistema.

De esta forma, las agencias están encargadas de procesar las vacantes laborales que reciben por parte de las empresas usuarias demandantes de empleo. Las normas establecen que la agencia debe encargarse de informar a los desempleados acerca de las condiciones laborales ofertadas (fecha de inicio del contrato, duración, cargo y responsabilidades, horarios, remuneración, etc.). La empresa usuaria, por su parte, es responsable de supervisar y orientar al trabajador perteneciente a la agencia mientras lleva a cabo todo el proceso de solicitud del puesto de trabajo; y es responsable al mismo tiempo de proveer toda la información requerida respecto al puesto ofertado.

Países Bajos

En los Países Bajos, la Federación Nacional de Trabajo Temporal tiene establecido un sistema de certificación con criterios de calidad que tienen que ser respetados por las empresas de trabajo temporal, no siendo necesario el establecimiento de una garantía financiera.

En cuanto a la libertad de contratación, los tipos de contratos que pueden ofrecer estas agencias son los mismos que los de los

demás empleadores, con limitaciones temporales para la cesión de trabajadores en algunos convenios colectivos, como por ejemplo la industria de la limpieza.

El convenio colectivo de trabajo holandés para la empresa de trabajo temporal establece un sistema de fases con respecto a la libertad de contratar. En la fase A los trabajadores de agencia son empleados en contratos de trabajo específicos para la agencia de la duración de las asignaciones. Esta fase puede durar hasta un máximo de 78 semanas y tiene un número ilimitado de contratos. En la fase B, los trabajadores son cedidos a las empresas usuarias con contratos de duración determinada, con un máximo de ocho contratos y una duración máxima de contrato de dos años. En la fase C, los trabajadores de las agencias tienen contratos indefinidos. Respecto a la gama de servicios que pueden ofrecer este tipo de empresas encontramos el reclutamiento permanente, la formación, el *outplacement* y las subcontrataciones, entre otros. Este sistema de fases se trata de una limitación al encadenamiento de contratos de carácter temporal (muy laxa, eso sí) y su conversión a contrato indefinido. En lo respectivo a las gamas de servicio ofrecido tiene libertad para reclutamiento permanente, formación, *outplacement*, subcontrataciones y *payrolling*.

En cuanto a las formas de colaboración público-privada encontramos colaboraciones orientadas al intercambio de información, siendo la ETT un contratador más sin ninguna restricción. Igualmente, la colaboración se circunscribe a otros ámbitos, como los acuerdos para reintegración de parados, colaborando con organizaciones con ánimo y sin ánimo de lucro. Otros proyectos son los acuerdos para apoyo del empleo juvenil con ayuntamientos, las sesiones de *speed-dating* (consistentes en citas informales

con demandantes de empleo, pero que no funcionan como procesos de selección), así como otros programas de apoyo a los parados.

El papel de las ETTs en España

Respecto a España, encontramos algunas diferencias con los países analizados previamente, destacando principalmente las siguientes:

- La duración máxima de los contratos temporales será la misma que la que tuviera la empresa usuaria si contratara directamente a los trabajadores.
- Existencia de prohibiciones sectoriales.
- Por ley, las ETTs deben invertir el 1% de su masa salarial en formación, más el 0,25% de acuerdo a lo establecido en el convenio colectivo estatal de ETTs.
- Menor o nula colaboración público-privada, lo que supone uno de los grandes retos del sector para los próximos años.

En España, los datos muestran la necesidad de impulsar la actividad de las ETTs al constatar que estas agencias superan ya al servicio público de empleo en intermediación. En 2008, los servicios públicos de empleo intermediaron en sólo el 7,2% de las colocaciones totales que se produjeron en todo el país, mientras que las ETTs intermediaron en un 13%.

Las diferencias en el comportamiento cíclico del mercado de trabajo en España respecto de otros países evidencian los problemas que subsisten en nuestro país en el funcionamiento del mismo, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los distintos gobiernos con las sucesivas reformas laborales realizadas desde mediados de los noventa.

Los estudios realizados señalan a la menor flexibilidad del mercado laboral español como uno de los posibles causantes de este comportamiento divergente de España con respecto a Europa.

Dado que el paro de tipo estructural disminuye cuando los mercados son más flexibles y tienen, entre otras características, mayor intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo, se produce mayor información entre las partes implicadas, en ambos casos, y mayor agilidad en las contrataciones. En este aspecto, una de las diferencias de comportamiento del mercado de trabajo español es el constituido por el papel que las empresas de trabajo temporal han jugado en España hasta este momento.

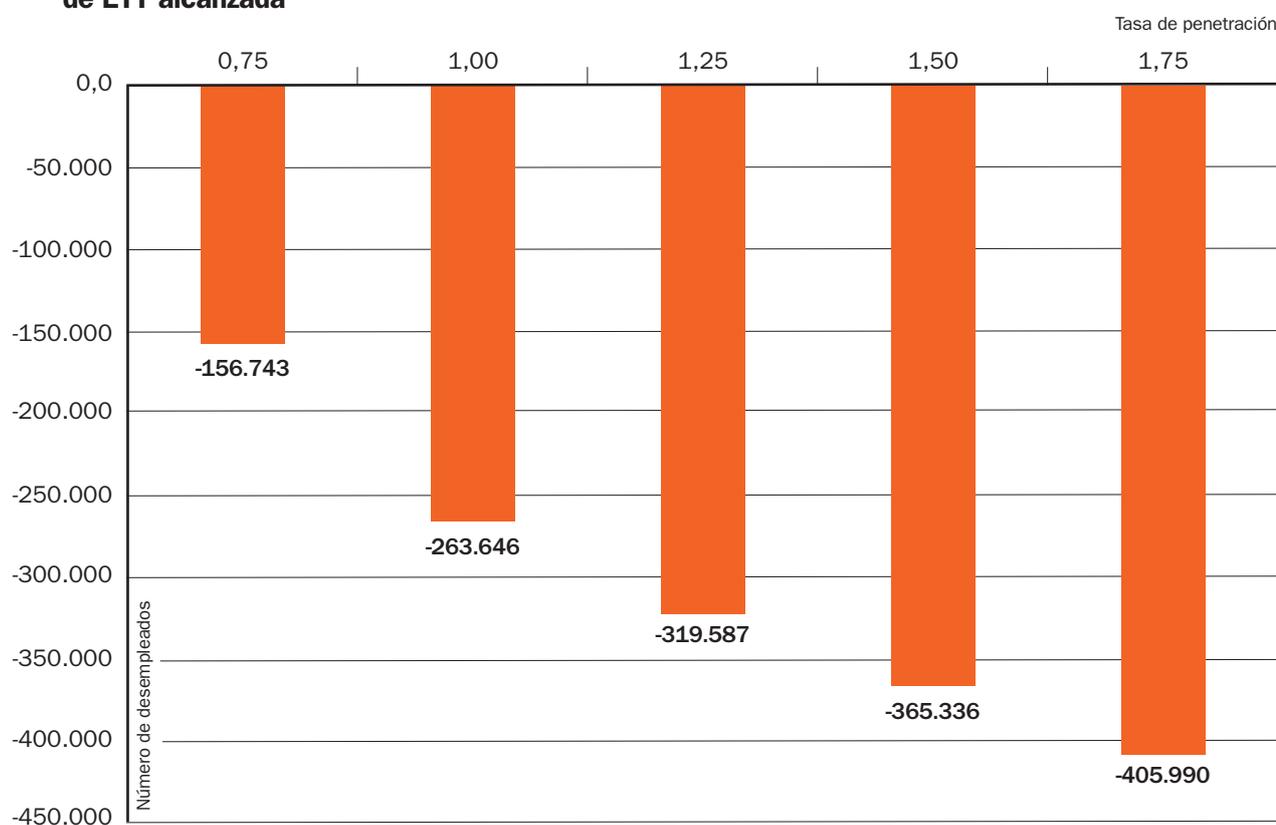
La tasa de penetración de las ETTs en el mercado de trabajo español apenas ha variado en los últimos 16 años. Desde 1996, esta tasa ha oscilado en torno al 0,6%, produciéndose además una fuerte disminución desde los máximos de 2007, coincidiendo con el inicio de la crisis.

El impacto derivado de una mayor tasa de penetración de las ETTs en el mercado laboral español podría ser muy positivo en términos de reducción de la tasa de paro y de incremento de los ratios de ocupación. En el ámbito europeo ha quedado verificada la existencia de vínculos significativos entre la tasa de penetración de las ETTs y las principales variables que rigen el mercado laboral: tasa de paro, tasa de empleo, tasa de temporalidad, tasa de actividad y costes laborales.

Según un estudio llevado a cabo en nuestro país por Asemplo¹⁰, basándose en distin-

¹⁰ Asociación de Empresas de Trabajo Temporal.

GRÁFICO 4.
Disminución estimada del número de desempleados según tasa de penetración de ETT alcanzada



Fuente: Equipo Económico

tos escenarios y estimaciones, una mayor penetración de las ETTs en el mercado laboral tendría un impacto muy positivo en la reducción de la tasa de paro. En concreto, un incremento de la tasa de penetración de 0,25 puntos porcentuales (desde el 0,5% del total hasta el 0,75%) podría producir una reducción de parados superior a los 150.000. Suponiendo un escenario más favorable, con un incremento de la tasa de penetración hasta los 1,75 puntos porcentuales (la media europea se sitúa en el 1,72%), el número de empleados podría incluso superar los 400.000.

Una segunda variable afectada por la implicación de las ETTs en el mercado laboral es el número de ocupados y, con ello, las tasas de actividad y de empleo. Las estimaciones muestran que un ascenso de la tasa de penetración hasta el 0,75% produciría un aumento en torno a los 584.000 ocupados. En el caso del mejor de los escenarios, que supone aumentar la mediación de las ETTs en el mercado laboral hasta el 1,75%, se alcanzarían más de 1,9 millones de ocupados adicionales¹¹. Consecuentemente, la tasa de actividad podría incrementarse en casi 4 puntos

¹¹ Esta cifra, como se ha visto anteriormente, supondría un descenso del paro superior a 400.000 personas. La diferencia entre ambos procede de un incremento del número de activos.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

porcentuales, desde el 60% actual hasta cerca del 64%.

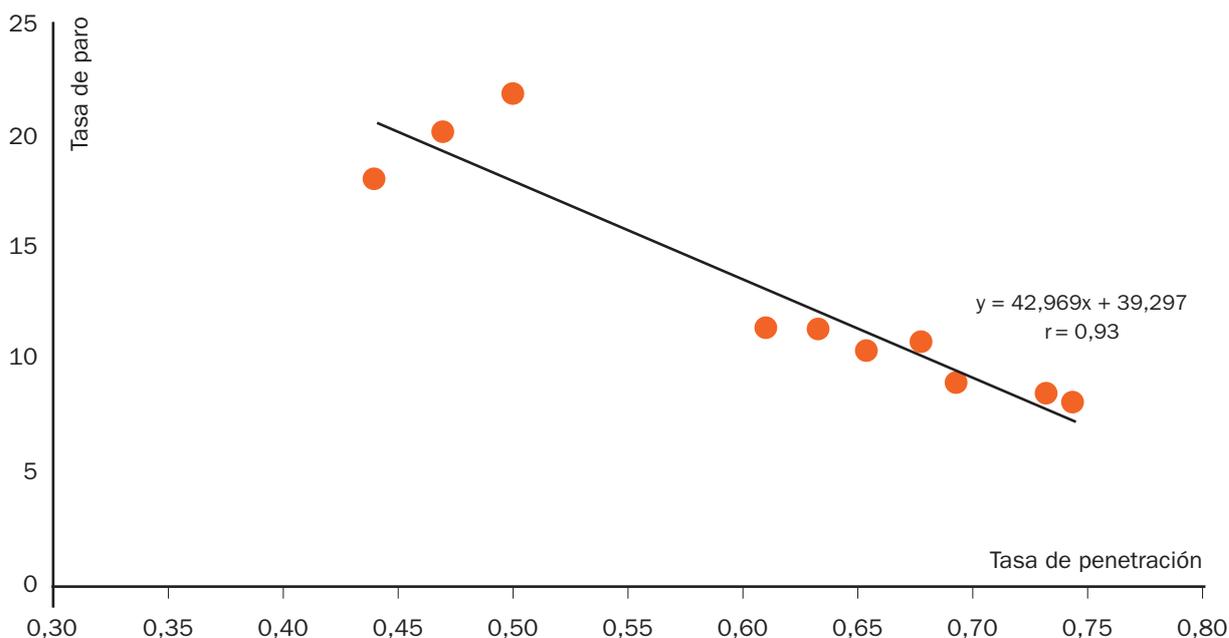
Por lo que respecta a los efectos sobre la tasa de temporalidad, los resultados apuntan a un descenso paulatino de la misma. Este efecto viene a corroborar la teoría, comentada anteriormente, de que las ETTs son un escalón hacia la estabilidad en el empleo de aquellos trabajadores que tienen mayores dificultades para encontrar empleo. En este sentido, la mediación de las ETTs en el mercado se estima que produciría un aumento de la probabilidad de encontrar empleo estable a medio y largo plazo. Cabe asimismo afirmar que en países con una legislación laboral poco restrictiva se observa que, a medio y largo plazo, estos puestos temporales terminan transformándose en permanentes; por tanto, las ETTs

constituyen una vía de acceso a puestos de trabajo estables.

Una mayor participación de las ETTs en el mercado laboral también tendría un impacto muy positivo en términos de recaudación para las finanzas públicas. Las estimaciones muestran que la recaudación podría incrementarse en más de 3.100 millones de euros a raíz del incremento por IRPF (359 millones), Seguridad Social (2.259 millones) e IVA (512 millones), a lo que habría que sumar 1.904 millones más por ahorro en prestaciones por desempleo, resultando en un aumento del saldo presupuestario total superior a los 5.000 millones de euros. Si a ello añadimos el impacto recaudatorio por reducción de la economía sumergida, con unos ingresos públicos que podrían rondar los 3.400 millones de euros

GRÁFICO 5.

Correlación entre la tasa de penetración de las ETTs y la tasa de paro en España (2001-2011)



Fuente: Equipo Económico a partir de datos de Eurostat, Euroclett y ASEMPELO

(según el estudio de Aempleo), tenemos que el efecto total a nivel recaudatorio podría alcanzar los 8.400 millones de euros, en caso de alcanzar una tasa de penetración en España similar a la media observada para las ETTs en los países europeos.

Conclusiones-recomendaciones

Una mayor penetración de las ETTs en el mercado de trabajo en España contribuiría decididamente a reducir la tasa de paro y dotaría de mayor flexibilidad y eficiencia al mercado de trabajo en su conjunto.

Entre las medidas a aplicar para dinamizar el sector de las ETTs en nuestro país y flexibilizar así el mercado laboral, acercándolo al resto de países europeos, podrían citarse las siguientes:

- Permitir a las agencias privadas de empleo formalizar todos los modelos contractuales posibles a sus trabajadores, animando el mercado y consiguiendo al menos el paso del desempleo al trabajo parcial (función trampolín de las empresas de trabajo temporal).
- Modernizar la legislación del mercado laboral para adaptarlo a la nueva realidad del empleo:
 - Eliminando definitivamente las restricciones a las agencias privadas de colocación.
 - Reduciendo el trabajo no declarado y luchando contra la economía sumergida.
- Aprovechar la experiencia de las agencias privadas de empleo para ayudar a los demandantes de empleo a adaptarse al cambio, por ejemplo a través de programas de reciclaje. Este reto engloba la inclusión de las agencias privadas de empleo en el diseño e implementación de las políticas activas de empleo para ofrecer asesoramiento, ayudar en la búsqueda de empleo y orientar profesionalmente.
- Fortalecer la colaboración público-privada para reducir la dualidad del mercado laboral.
- Facilitar la movilidad transfronteriza a través de una mejor aplicación de la Directiva europea sobre desplazamiento de trabajadores.
- Desbloquear la contribución de las agencias privadas de empleo a la competitividad empresarial y crecimiento económico.
- Establecer la igualdad de condiciones para todos los servicios privados de empleo y asegurar la correcta ejecución de la regulación existente para luchar contra operadores deshonestos.
- Exigir un alto nivel de transparencia, profesionalidad y compromiso en la colaboración público-privada en materia de empleo.
- Utilizar los servicios privados de empleo para convertir el empleo disponible en puestos de trabajo concretos, aportando a las empresas el talento que necesitan para crecer.

Referencias bibliográficas

- Alarcón Castellano, M.** (2009). *La intermediación laboral como instrumento eficaz en tiempos de crisis: servicios públicos de empleo y entidades afines*, Aranzadi, 1ª edición.
- Alojas Ruiz, J. A.** (2006). *El servicio público de empleo y la intermediación laboral*, Universidad de Barcelona.
- Alonso Olea, M.** (2013). *Introducción al derecho del trabajo*, Civitas, 7ª edición, Colección Tratados y Manuales.
- Arrowsmith, J.** (2006). "Temporary Agency works in an enlarged European Union", European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions.
- Asempleo** (2013). "Impacto de las Empresas de Trabajo Temporal en el Mercado Laboral y las Finanzas Públicas".
- BOE.** Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero.
- CIETT and The Boston Consulting Group** (2013) "Adapting to change" how private employment services facilitate adaptation to change, better labour markets and decent work.
- CIETT** (International Confederation of private employment agencies) "Economic report 2014".
- Eurociett Advice** (2009). "Implementing Flexibility policies in the EU Member States".
- Eurociett** (2013). "Conditions and restrictions for private employment services to operate and provide temporary agency work".
- European Parliament, Directorate-General for Internal Policies** (2013). "The Role and Activities of Employment Agencies".
- Honegger, M.** (2011). *Reforma de las empresas de trabajo temporal*, Bomarzo.
- International Labour Organization** (2009). "Private employment agencies, temporary workers and their contribution to the labour market".
- Joint Eurociett / UNI Europa Project** (2013). "Temporary Agency Work and Transitions in the Labour Market".
- Montoya Melgar, A.** *Derecho del trabajo*, Tecnos, 33ª edición.
- Mullor, M.** (2011). "La Reforma de los Servicios Público de Empleo", *Cuadernos de pensamiento político* nº 29, enero-marzo de 2011, Fundación FAES.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)** (2009). "Las agencias de empleo privadas, los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal y su contribución al mercado de trabajo".
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)** (2011). "Agencias de empleo privadas, promoción del trabajo decente y mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo en los sectores de los servicios privados".
- Prados García, L.** IUSLabor 1/2007.
- Saragossà Saragossà, J., López Gandía, J. y López i Mora, F.** (2004). *Derecho del empleo*, Tirant lo Blanch, 2ª edición.
- Serrano Falcón, C.** (2009). *Servicios Públicos de empleo y Agencias Privadas*, Comares, Colección Trabajo y Seguridad Social.
- Van Liemt, G.** (2013). "Private employment agencies in the Netherlands, Spain and Sweden". International Labour Office, Geneva, 2013.
- Viana López, C.** (2013). *Mediación laboral*, Dykinson.
- Wolter Kluwer**, (2012). "Las 10 claves de la Reforma Laboral de 2012".

La negociación colectiva tras la reforma: evaluación y propuestas de mejora

María del Mar Alarcón Castellanos

Directora General de Trabajo y Gerente del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid

Punto de partida: la posición del derecho a la negociación colectiva en la Constitución

La Constitución española recoge dentro “de los derechos y deberes de los ciudadanos” el derecho a la negociación colectiva en los siguientes términos: “La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios”.

La “fuerza vinculante de los convenios” es una característica tradicional del sistema europeo de negociación colectiva, aunque su fundamentación varía según los países. En países como Inglaterra, la obligación nace ini-

cialmente porque el convenio es un contrato. En el polo opuesto encontramos a los países en los que la fuerza vinculante se atribuye por la ley¹. En el modelo español la inderogabilidad se asegura desde la propia Constitución. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al señalar que “el mandato que el art. 37.1 de la Constitución formula a la ley de garantizar la fuerza vinculante de los convenios colectivos no significa que esa fuerza venga atribuida *ex lege*. Antes al contrario, la misma emana de la Constitución, que garantiza el carácter vinculante de los convenios”².

Nuestro alto tribunal parece haber consagrado la tesis conforme a la cual la expresión utilizada por el art. 37.1 de la Constitución

¹ A partir de la República de Weimar, será la ley la que atribuirá al convenio la capacidad de incidir y modificar, de forma automática, cada contrato de trabajo comprendido en sus ámbitos personal, funcional y territorial (Álvarez de la Rosa, 2013, pp. 139-140).

² STC 58/1985, de 30 de abril.

“fuerza vinculante” equivale a eficacia jurídica normativa de los convenios colectivos, lo que significa que “el contenido normativo de aquéllos se impone a las relaciones individuales de trabajo incluidas en sus ámbitos de aplicación de manera automática, sin precisar el complemento de voluntades individuales”³. Igualmente, ha señalado que los convenios colectivos “constituyen fuentes de regulación de las condiciones de trabajo que tienen reconocida, desde dicho precepto constitucional, una fuerza vinculante que conduce a reconocerles el tratamiento de auténticas normas jurídicas”⁴.

La eficacia normativa de los convenios colectivos implica, entre otras, las siguientes consecuencias:

- El contenido de los convenios se aplica automáticamente y de forma imperativa a las relaciones laborales individuales incluidas en su ámbito de aplicación, sin necesidad de incorporación expresa que no precisa para ello de un acto administrativo (como ocurre en el Derecho francés), o tácita a los contratos de trabajo, respecto de los cuales el convenio colectivo actúa como norma mínima.
- El convenio colectivo, necesariamente, tiene eficacia general (*erga omnes*), por lo que se aplica a todos los trabajadores y empresarios incluidos en su ámbito de aplicación, con independencia de que no estén afiliados o asociados a los sindicatos y asociaciones empresariales firmantes (art. 82.3 ET). Respecto del fundamento de la aplicación del convenio a todos los contratos, es necesario, sin embargo, diferenciar según quién negocie, puesto que para los trabajadores afiliados a los sindicatos firmantes (y, en su caso, a los que se adhieran a sus acuerdos), el fundamento es contractual, por estar representados por los sindicatos firmantes del convenio⁵, mientras que para los restantes trabajadores el fundamento es jurídico-normativo, debido a la extensión a los mismos de los efectos de dicho contrato colectivo, por la atribución al mismo por el Estatuto de los Trabajadores de eficacia *erga omnes*⁶.
- Las cláusulas de los contratos contrarias o peores respecto de las establecidas en convenio colectivo son nulas, debiendo ser sustituidas automáticamente por las correspondientes normas convencionales que han sido infringidas (sin necesidad de pronunciamiento judicial).
- Quedan prohibidos los pactos de naturaleza contractual en los que las partes acuerden someterse a un convenio colectivo diferente del que resulta de aplicación según las normas legales.
- El convenio colectivo sólo puede ser modificado siguiendo el procedimiento establecido por la ley (en el art. 82.3 ET), sin que su contenido pueda ser alterado para una empresa o grupo de trabajadores a través de la suscripción de “acuerdos en masa”⁷.

³ STC 58/1985, de 30 de abril.

⁴ STC 151/1994, de 23 de mayo.

⁵ Lo mismo cabría decir cuando los convenios son negociados por la representación unitaria. El carácter electivo de esta justifica la fuerza vinculante que tiene lo negociado para los representados.

⁶ SAN 31 de marzo de 2014, Rec. 36/2014.

⁷ STC 239/2005, de 26 de septiembre.

Objetivos de las reformas de la negociación colectiva operadas en 2011 y 2012

Tradicionalmente, la negociación colectiva ha venido cumpliendo funciones que se consideran esenciales dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho, como el que nuestra Constitución establece, actuando el convenio como un instrumento dirigido a “facilitar un cierto reequilibrio entre las desiguales posiciones negociadoras de empresa y trabajadores”⁸. Con una tasa de cobertura elevada (en 2013 se situó en un 70%⁹), ha evitado los vacíos de regulación en un ámbito, como el laboral, donde la ley, “difícilmente puede alcanzar la mayor concreción o agotar el espacio normativo, al tener que proyectarse sobre realidades productivas y marcos geográficos muy diversos, además de afectar a empresas de muy diferentes características”¹⁰.

Por otro lado, se ha convertido en un instrumento de gobierno de las relaciones laborales, función lógica en un Estado Social que atribuye a los actores sociales, sindicatos y asociaciones empresariales, un marcado protagonismo en el art. 7 de la Constitución.

Por último, la negociación colectiva ha venido cumpliendo su tradicional función de mejora de los mínimos señalados por la ley y, sobre todo a partir de la reforma de 1994, una función de complemento, adaptación y concreción de la regulación legal.

Sin embargo, como consecuencia de la grave crisis económica iniciada en el año 2007, en los últimos años se han puesto de relieve principalmente las “disfunciones que le restan eficiencia”¹¹, lo que, incluso, ha llevado a ciertos organismos internacionales (Comisión Europea, Banco Central Europeo, FMI, OCDE...) a reclamar profundos cambios en nuestro régimen legal de la negociación colectiva.

En apretada síntesis, los elementos críticos de nuestro sistema de negociación colectiva, tal como se destaca en las Exposiciones de Motivos de las leyes reformadoras de 2011 y 2012, son los siguientes¹²:

- La pobreza de su contenido. Salvo en materia salarial, el resto del contenido se mantiene bastante estable, hasta el punto de que no es difícil encontrar cláusulas correspondientes a legislación ya derogada.
- La escasa capacidad de ajuste en materia salarial, al negociarse los incrementos salariales tomando como referencia el IPC previsto, índice que se ha venido aplicando de manera automática, provocando que los salarios continuaran creciendo pese a la crisis económica. Nuestro sistema preveía como vía de escape el descuelgue salarial. Sin embargo, este mecanismo también fue objeto de fuertes críticas, como consecuencia de la rigidez que mostraba tanto en la definición de las causas (identificadas con una situación de crisis económica

⁸ Moreno Vida, M. N., 2011, p. 316.

⁹ La tasa de cobertura en España es superior a la tasa correspondiente al conjunto de la Unión (62%).

¹⁰ Alfonso Mellado, C., 2013, p. 2.

¹¹ Exposición de motivos del Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.

¹² Gorelli Hernández, J., 2013, pp. 5-12.

de la empresa), como del procedimiento a seguir, que quedaba en manos de los convenios sectoriales, lo que hacía muy difícil en la práctica la posibilidad de descuelgue empresarial. En este sentido, han sido constantes las llamadas a vincular las subidas salariales a la productividad y a flexibilizar el procedimiento de descuelgue del convenio colectivo¹³.

- La anómala estructura de la negociación colectiva, caracterizada por la atomización y falta de articulación entre las distintas unidades de negociación y por una fuerte presencia de los convenios sectoriales, principalmente los provinciales.
- El carácter estático de la negociación colectiva, lo que dificulta extraordinariamente la posibilidad de ajustar con rapidez las condiciones de trabajo a las circunstancias económicas y productivas por las que atraviesa la empresa en los diferentes momentos del ciclo. En no pocas ocasiones ello complica la adopción de medidas de flexibilidad interna. Esto conduce a que, a diferencia de lo que sucede habitualmente en otros países, los ajustes no se hayan producido incidiendo sobre los salarios o sobre la jornada de trabajo, sino a través de la adopción de medidas de flexibilidad externa, más traumáticas, como los despidos. Además, nuestro sistema adolece de agilidad y dinamismo, en particular cuando finaliza la vigencia pactada de los convenios colectivos. Una vez denunciados, los

convenios tardan en empezarse a negociar, las negociaciones se dilatan en el tiempo y se producen situaciones de paralización y bloqueo. Lógica consecuencia de lo anterior es que las condiciones de trabajo pactadas en el convenio anterior se prolongan en el tiempo sin ser renovadas, sin ajustarse a las nuevas condiciones económicas y productivas.

Preocupados por los efectos de la grave crisis económica, los sindicatos y las asociaciones empresariales más representativas a nivel estatal, intentaron *in extremis* dar una respuesta a través del II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2012-2014 (II AENC), firmado en febrero de 2012, sólo unos días antes de la aprobación del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Entre otras muchas cuestiones, los agentes sociales apostaron por la potenciación de las medidas de flexibilidad interna, como una alternativa a la flexibilidad externa de salida, y renunciaron a la revisión directa de los salarios conforme al IPC general con el fin de que la moderación de rentas salariales permitiera facilitar el crecimiento y la creación de empleo¹⁴. Sin embargo, este intento de modernización de nuestro sistema de negociación colectiva resultó fallido, ya que no fue recogido por la norma de urgencia¹⁵. A pesar de ello, el examen de los convenios colectivos negociados durante los años 2012, 2013 y 2014 evidencia que el Acuerdo es utilizado como importante referente por las organizaciones sin-

¹³ El proyecto de ley de desindexación de la economía española excluye de su ámbito de aplicación la negociación salarial colectiva, por estar expresamente reconocida como derecho constitucional, de forma que la actualización de salarios no puede suscribirse a lo acordado por las partes.

¹⁴ Recientemente, el Gobierno volvió a hacer un llamamiento a las empresas para que vinculen los salarios a los beneficios. *Diario Expansión*, 14 de mayo de 2014, p. 23.

¹⁵ Posiblemente, por la consideración de que tanto la legislación laboral como la negociación colectiva son factores de "rigidez del mercado laboral", como se recoge en el preámbulo del Real Decreto-Ley 3/2012. *Vid*, Escudero Rodríguez, R., 2013, p. 31.

dicales y empresariales firmantes cuando negocian en sus respectivas mesas de negociación, “incluso entendiendo que deben desarrollar una labor de implementación del AENC”¹⁶. Esto explica, en parte, que la variación salarial pactada para el año 2013, se haya situado en un mínimo histórico del 0,57%¹⁷. El incremento medio para el total de convenios de ámbito empresarial es todavía inferior, se sitúa en el 0,43%, frente al 0,58% de los convenios de ámbito superior.

Las posteriores reformas legislativas de 2012 han introducido importantes transformaciones en nuestro sistema de negociación colectiva, consagrándose el proceso iniciado con las reformas de 2010 y 2011 en línea de pasar de un modelo estático a un modelo dinámico de negociación colectiva, y de consolidar una estructura de negociación claramente adaptada a la empresa.

Diagnóstico de situación en 2014. Características del actual modelo español de negociación colectiva

La legitimación para negociar convenios colectivos y su conexión con el modelo español de representación legal de los trabajadores

Corresponde a la ley determinar quiénes son los “representantes de los trabajadores y em-

presarios” legitimados para negociar convenios colectivos con fuerza normativa. En este sentido, el título III del Estatuto de los Trabajadores extiende el derecho de la negociación colectiva no sólo a los sindicatos y a sus secciones sindicales de empresa o centro de trabajo, sino también a los representantes unitarios de los trabajadores (comités de empresa y delegados de personal), cuando el ámbito de negociación es de empresa o inferior. En este sentido, las reglas de legitimación para negociar convenios con eficacia normativa, están íntimamente relacionadas con el doble canal de representación de los trabajadores por el que ha optado nuestro sistema de relaciones laborales y que, por otro lado, corresponde al modelo mayoritario en la Unión Europea¹⁸.

El criterio seleccionado por el legislador para determinar qué sindicatos tienen legitimación normativa, esto es, capacidad para negociar convenios con eficacia normativa no es el de la afiliación (que se sitúa en un 15,9%, una de las más bajas de la OCDE¹⁹), sino el de la audiencia electoral, medida en atención a los resultados obtenidos en las elecciones sindicales (elecciones a los miembros de comités de empresa y delegados de personal) –existe una excepción en el caso de los sindicatos que gozan de representatividad “por irradiación”–. Debe destacarse, que la medición de la representatividad de los sindicatos a través de la audiencia electoral no

¹⁶ Cruz Villalón, J., 2013, p. 4. *Vid.*, por ejemplo, la Circular para la negociación colectiva 2014 de la CEOE, donde se recomienda a los negociadores la implementación de las medidas previstas en el II AENC. <http://www.cen7dias.es/BOLETINES/432/circular.pdf>

¹⁷ Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social), elaborada sobre la base de los convenios registrados hasta abril de 2014.

¹⁸ Los datos sobre los diferentes modelos de representación de los trabajadores en la Unión Europea procede del informe “La representación de los trabajadores en la Unión Europea y España”, elaborado por la Fundación 1º de Mayo Estudios núm. 68, febrero de 2014.

¹⁹ Según concluye el Instituto de Estudios Económicos (IEE) sobre la base de los datos aportados por la propia OCDE. *Vid.* <http://www.ieemadrid.es/sala-de-prensa/las-notas-del-iee/la-afiliacion-en-espana-entre-las-mas-bajas-de-la.html> (Nota del 10 de septiembre de 2013).

constituye una excepción dentro de la Unión Europea, sino que es una característica que nuestro país comparte con otros del área germana, y en menor medida en la mediterránea. Mediante este mecanismo se amplía de forma muy significativa el alcance y eficacia de su afiliación directa, y se explica el papel relevante de los sindicatos en nuestro país pese a la baja tasa de afiliación²⁰.

Paralelamente, en la selección de las asociaciones empresariales, se combinan dos criterios para medir su representatividad: el número de empresas asociadas y el número de trabajadores a los que dichas empresas dan ocupación.

Son dos los problemas que se plantean en la actualidad en relación con la legitimación para negociar convenios colectivos de eficacia general. En primer lugar, existe un grave problema de acreditación de los porcentajes de representatividad alcanzados por las asociaciones empresariales, ya que no existen registros fiables en los que medir la doble representación que recoge el legislador (número de empresas asociadas y número de trabajadores ocupados). La jurisprudencia ha establecido que el reconocimiento de la otra parte, en este caso, de las organizaciones sindicales, resulta suficiente para establecer la presunción legal de que la asociación empresarial que obtiene ese reconocimiento, ostenta la legitimidad y representación necesarias para negociar el convenio²¹. Una vez reconocidas entre sí las partes negociadoras, se establece esa presunción “*iuris tantum*”, que sólo puede ser destruida

mediante prueba en contrario por quien cuestiona la representatividad y por ende la legitimación para negociar²².

En segundo lugar, la posibilidad de negociar convenios de ámbito de empresa o inferior se enfrenta a los problemas que en la práctica existen para la creación de estructuras permanentes de representación legal de los trabajadores en las empresas. Es preciso recordar la realidad del tejido productivo español, en el que el 42,2% son microempresas con menos de 10 trabajadores y representan el 30,2% del empleo total²³. Pues bien, en las empresas de menos de 6 trabajadores no se pueden elegir delegados de personal, mientras que en las empresas entre 6 y 10 trabajadores se podrán elegir “delegados potestativos”, si así lo deciden la mayoría de los trabajadores afectados. Lógica consecuencia de lo anterior es la práctica inexistencia de representantes legales de los trabajadores en las micropymes, lo que imposibilita en la práctica la negociación de convenios de empresa en este ámbito.

La razón por la que el Estatuto de los Trabajadores no ha establecido la posibilidad de elegir órganos de representación en empresas o centros de trabajo con menos de 6 trabajadores es “en atención a razones prácticas de pura lógica, a que los problemas que puedan surgir en su seno normalmente se encuentran individualizados sin llegar a alcanzar una generalidad que requiera el soporte de la referida figura del representante” (STS de 31 de enero de 2001). Hay que tener en cuenta, sin

²⁰ Los últimos resultados oficiales certificados por el Ministerio registraban un total de 303.622 representantes elegidos, de los que el 37,5% pertenecían a CC OO y el 35,4% a UGT.

²¹ STS de 29 de noviembre de 2010, Rec. 244/2009.

²² STS de 3 de julio de 2012.

²³ Fuente: *Retrato de las PYME 2014*, Subdirección general de apoyo a las PYME, http://www.ipyme.org/Publicaciones/Retrato_PYME_2014.pdf

embargo, que sobre todo tras las reformas operadas en 2012, en las empresas de menos de 6 trabajadores existen problemas que no están individualizados y requieren la figura de un representante de los trabajadores. No hay más que pensar en determinadas medidas laborales de crisis que tienen carácter colectivo con independencia del número de trabajadores afectados: descuelgue de convenio colectivo o suspensión del contrato y reducción de jornada del art. 47 ET. Precisamente por ello, el legislador ha previsto un nuevo tipo de “representación” que reúne las notas de ser extraordinaria y especializada, ya que sólo tiene capacidad para negociar determinados acuerdos de empresa previstos legalmente. El legislador, sin embargo, no ha legitimado a esta representación extraordinaria para negociar convenios colectivos, aunque, sí para decidir la inaplicación de los convenios sectoriales, lo que carece de toda lógica.

Pero el problema de falta de representación legal a nivel de empresa, y, en consecuencia, la imposibilidad de negociar un convenio en este ámbito, no se circunscribe a las micropymes, sino que afecta también a medianas y grandes empresas con una estructura compleja, integrada con centros de muy diferente tamaño. En las empresas complejas se da una descoordinación entre la unidad electoral, que es el centro de trabajo, y la unidad de negociación, que es la empresa, lo que explica que haya empresas donde unos centros tengan representación legal, porque no existe o porque es imposible, y otros no, lo que impide que la negociación del convenio se

haga para toda la empresa. Es constante la doctrina del Tribunal Supremo²⁴ y de la Audiencia Nacional que interpreta el artículo 87.1 ET, en el sentido de que la legitimación para negociar un convenio de empresa pivota sobre el principio de correspondencia entre la representatividad de los representantes legales y el ámbito funcional y personal del convenio, de manera que, si se pretende negociar un convenio de empresa, en la que hay varios centros de trabajo, no es posible que el convenio se negocie por un solo comité de empresa o por un solo delegado de personal²⁵, “aunque se hubiera acreditado, (...)”, que dichos trabajadores le dieran su representación, porque la delegación formal por parte de los trabajadores de los centros de trabajo sin representantes en los comités o delegados de otros centros está contemplada en el art. 41.4 ET y es aplicable a las comisiones negociadoras de los períodos de consultas en los supuestos de movilidad geográfica, modificación sustancial, suspensión de contrato, reducción de jornada, despido colectivo e inaplicación de convenio, pero no está prevista en el art. 87.1 ET²⁶. Se trata pues, de un problema de pura legalidad ordinaria, pero nada impediría que la ley permitiera esta delegación también en los convenios de empresa.

Estructura de la negociación colectiva

Doctrinalmente suele diferenciarse entre dos modelos de negociación: un modelo centralizado (donde predominan los convenios colectivos de sector de nivel geográfico superior) y un modelo descentralizado (donde el

²⁴ STS 7 de marzo de 2012 (Rec. 37/2011).

²⁵ SSAN de 29 de enero de 2014 (Rec. 431/2013), de 13 de noviembre de 2013 (Rec. 424/2013), de 18 de octubre de 2013 (Rec. 268/2013), de 17 de febrero de 2014 (Rec. 470/2013), de 24 de abril de 2013 (Rec. 79/2013) y de 11 de septiembre de 2013 (Rec. 219/2013).

²⁶ SAN de 17 de febrero de 2014 (Rec. 470/2013).

protagonismo corresponde a los convenios de nivel empresarial). Entre ambos niveles, el nacional y el de empresa, puede haber niveles intermedios, pero no suele ser lo habitual, aunque, como veremos a continuación, un dato característico del sistema español ha sido el predominio del convenio colectivo provincial.

Nuestro legislador no impone un determinado modelo de negociación, aunque, por el juego articulado de distintos preceptos del Estatuto de los Trabajadores resulta clara su preferencia por una determinada estructura. El punto de partida es que, en principio, la regulación formal de la estructura de la negociación colectiva, al igual que la regulación de la concurrencia entre convenios, se encomienda en España a los acuerdos interprofesionales o a los convenios sectoriales estatales o autonómicos (art. 83.2 ET). En la práctica, nuestra estructura de negociación colectiva ha sido predominantemente sectorial, y por lo tanto centralizada, con un claro predominio del ámbito provincial, que ha cubierto a más de la mitad de los trabajadores asalariados. Tradicionalmente, se observa que los mayores aumentos salariales medios se han producido en los convenios provinciales. En consecuencia, una estructura de la negociación colectiva muy centrada en este ámbito, termina por provocar un encarecimiento de la mano de obra, y en particular, la menos cualificada (los llamados “salarios de entrada”)²⁷.

La unidad de negociación provincial se ha visto seriamente afectada por las sucesivas reformas de 2011 y 2012 que, a través de dos vías, se han planteado reducir su importancia:

1^a. Limitando la excepción de la regla de concurrencia del artículo 84 ET a los convenios colectivos autonómicos.

2^a. Mediante la consagración de la “prioridad aplicativa absoluta del convenio colectivo de empresa” respecto del convenio colectivo de ámbito superior, ya sea estatal, autonómico o provincial, sin posibilidad de que los acuerdos o convenios colectivos de ámbito estatal o autonómico del art. 83.2 ET puedan establecer otra regla.

Sin embargo, la doctrina ha advertido que el propósito del legislador puede chocar en la práctica con diversas limitaciones:

- La propia organización interna de las estructuras sindicales y asociaciones empresariales, organizadas en torno al ámbito provincial, que negocian por tener su propio espacio de negociación²⁸.
- La dificultad por unificar las diversas realidades territoriales y productivas existentes en el ámbito de una comunidad autónoma. Como ha señalado Mercader Uguina²⁹ el problema de los convenios provinciales no es un debate de estructura sino de contenido de los convenios: hay convenios provinciales (como el convenio del metal de Cataluña o los convenios provinciales del País Vasco) que cumplen una función real y otros que se alejan de dicha tarea.

Es pronto para valorar los efectos de la reforma, pero, partiendo de los datos aportados por las estadísticas del Ministerio de Empleo de

²⁷ Mercader Uguina, J. R., 2013., p. 49.

²⁸ Gorelli Hernández, J., 2013, p. 8

²⁹ Mercader Uguina, J. R., 2013, p. 51

convenios colectivos registrados a diciembre de 2013, nos aventuramos a afirmar que la negociación provincial está empezando a perder peso; en 2013 la negociación de ámbito provincial o inferior (se incluye el muy escaso número de convenios comarcales y municipales) perdió 1,12 puntos porcentuales en cuanto al número de acuerdos, pero la reducción de su importancia fue mucho mayor, ya que, en un solo año, ha perdido 9,11 puntos porcentuales de cobertura de trabajadores, pasando del 54,58% al 45,47%.

El dinamismo de la negociación colectiva

Con el fin de procurar la adaptación del contenido de la negociación colectiva a los variables escenarios económicos y organizativos, la Ley 3/2012, de 6 de julio, introdujo los siguientes cambios que afectan a la aplicación del convenio colectivo en el tiempo y que han supuesto el paso de un modelo estático de negociación colectiva a otro más dinámico:

La revisión anticipada del convenio antes de que finalice su vigencia

Como se expresa en el Preámbulo de la Ley 3/2012, esta reforma obedece a la necesidad de incentivar que la renegociación del convenio se adelante al fin de su vigencia sin necesidad de denuncia del conjunto del convenio, como situación que resulta a veces conflictiva y que no facilita un proceso de renegociación sosegado y equilibrado. Dicha posibilidad no es nueva. Había sido admitida por nuestra jurisprudencia³⁰ y se vio potenciada en la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, que atribuyó a la comisión paritaria las fun-

ciones de renegociación o adaptación del convenio a las circunstancias cambiantes que pudieran aparecer durante el periodo de vigencia del convenio [art. 85.3.h) 2 ET]. En 2012 el legislador retiró esta competencia a la comisión paritaria y se la atribuyó directamente a los sujetos legitimados para negociar un convenio, quienes deberán seguir el procedimiento previsto en los artículos 87 a 90 ET para la negociación de un convenio estatutario. En el nuevo modelo, la negociación anticipada del convenio no se llevará a cabo necesariamente por las partes que lo firmaron, como ocurría cuando esta competencia se residenciaba en la comisión paritaria, sino por quienes acrediten la representatividad exigida por los artículos 87 y 88 en el momento de presentarse la iniciativa de modificación.

No se trata de una medida que podamos llamar “patológica”, en el sentido de que no está pensada para solventar situaciones de crisis del sector o de la empresa, por lo que no se exige la prueba de la concurrencia de causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, aunque lógicamente la grave situación de crisis económica está siendo en la actualidad la principal razón que lleva a los negociadores a adoptar una decisión de este tipo³¹. No en vano, en la mayoría de los casos el objetivo final es rebajar las previsiones salariales del convenio en vigor. De hecho, no es infrecuente que en algunos convenios de empresa las partes renuncien a acudir a la técnica del descuelgue, sustituyéndola por la revisión parcial anticipada del convenio. Otra nota común es que la revisión anticipada del convenio de sector se está planteando en no pocas ocasiones como una medida para evitar los despidos y descuelgues salaria-

³⁰ SSTS de 28 de mayo de 2012 (Rec. 225/2011) que cita las de 11 de julio de 2006 (Rec. 107/05), 30 de junio de 1998 (Rec. 2987/97) y 21 de febrero del 2000 (Rec. 686/99).

³¹ Vid, por ejemplo, el *Acuerdo de modificación del Convenio colectivo estatal del sector de la madera* (Res. de 1 de agosto de 2013, BOE de 19 de agosto).

les que están llevando a cabo un número elevado de empresas incluidas en su ámbito de aplicación (p. ej.: el sector de empresas de seguridad privadas).

El nuevo régimen de la ultraactividad de los convenios

Otra preocupación presente en la reforma de 2012 era evitar las consecuencias que se producían tras la denuncia de un convenio, cuando la renegociación se tornaba lenta y conflictiva, produciéndose una “petrificación” de las condiciones de trabajo pactadas en el convenio durante un largo periodo de tiempo. Para evitar que se demore en exceso el acuerdo renegociador, el actual artículo 86.3 ET limita la ultraactividad del contenido normativo del convenio a un año, transcurrido el cual, “sin que se haya acordado un nuevo convenio o dictado un laudo arbitral, aquél perderá, salvo pacto en contrario, vigencia y se aplicará, si lo hubiere, el convenio colectivo de ámbito superior que fuera de aplicación”. Por aplicación de la DT 4ª de la Ley 3/2012, en los convenios colectivos que ya estuvieran denunciados a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, los primeros efectos comenzaron a partir del día 8 de julio de 2013.

El propio artículo 86.3 prevé el recurso a los procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos para desbloquear la negociación, correspondiendo su establecimiento a los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico del artículo 83 ET, que podrán prever el compromiso previo de someter las discrepancias a un arbitraje. Dichos acuerdos deberán expresar “en particular para el caso de imposibilidad de acuerdo en el seno de la

comisión negociadora el carácter obligatorio o voluntario del sometimiento al procedimiento arbitral por las partes; en defecto de pacto específico sobre el carácter obligatorio o voluntario del sometimiento al procedimiento arbitral, se entenderá que el arbitraje tiene carácter obligatorio”. Hasta tanto los acuerdos interprofesionales no regulen este tipo de mecanismo de solución, en caso de imposibilidad de acuerdo en el seno de la comisión negociadora y transcurrido el plazo máximo de negociación de los convenios colectivos, “las partes se someterán a un procedimiento de arbitraje”³². En el ámbito estatal, a falta de disposición expresa del convenio, el V Acuerdo sobre Solución Autónoma de conflictos laborales, suscrito el 7 de febrero de 2012, optó por el carácter voluntario del arbitraje.

Recuerda García Viña que el recurso a la mediación o al arbitraje para resolver los conflictos laborales y no acudir a juicio está muy extendido en Europa, tanto en la Unión Europea como en el resto del continente. Pero la obligatoriedad de ese arbitraje sí es una rareza en el continente: solo Estonia y Grecia aplican ese grado de exigencia. Sin embargo, el comité de la Organización Internacional del Trabajo, siguiendo la comisión de expertos, ha entendido como aceptable un arbitraje obligatorio cuando tras las negociaciones prolongadas e infructuosas, las negociaciones no salgan del estancamiento sin la iniciativa de las autoridades³³.

El artículo 86.3 ET tiene carácter dispositivo, ya que admite el pacto en contrario. El pacto puede tener el contenido que las partes decidan, por ejemplo, puede prever un plazo más largo de ultraactividad, para todo o para

³² DA 1ª del RDL 7/2011, de 10 de junio, en vigor por no haber sido derogada expresamente ni tácitamente por contradicción.

³³ García Viña, 2013.

una parte del convenio³⁴ o incluso que el laudo arbitral pueda decidir esta prórroga extendida. Respecto de la validez de los pactos en contrario al cese de la ultraactividad recogidos en los convenios suscritos antes de la Reforma de 2012, acuñados cuando el régimen que operaba por defecto era distinto del ahora aplicable existen dos interpretaciones:

- Una “liquidacionista”³⁵, asumida por algunos tribunales superiores de justicia³⁶. que entiende que este tipo de pactos no se establecieron con voluntad de exceptuar el régimen legal actual, sino de incorporar al convenio, sin más, el vigente al tiempo de su suscripción, de modo que no sería el “pacto en contrario” que exige el nuevo art. 86.3 ET.
- Otra “continuista”, sostenida por una buena parte de la doctrina laboralista³⁷, y que ha sido recogida por la Audiencia Nacional en varias sentencias³⁸. En concreto en la SAN de 23 de julio de 2013³⁹, la Sala considera que “la respuesta a este problema exige un apego al caso concreto, puesto que no parece razonable ni jurídicamente realista mantener que todos los convenios denunciados antes de la reforma han finalizado su vigen-

cia el 8 de julio de 2013, sin matiz alguno (puesto que no es eso lo que dice el legislador), ni tampoco que todos perviven como si nada hubiera cambiado en la regulación legal”. En el caso de litigio la Audiencia declaró la validez de la cláusula de mantenimiento de ultraactividad pues “teniendo las partes a su alcance la posibilidad de limitar la vigencia ultraactiva del mismo, expresamente indicaron que, una vez denunciado y finalizado el periodo de vigencia restante o el de cualquiera de sus prórrogas, permanecerían vigentes las cláusulas normativas hasta tanto no se produjera la entrada en vigor del convenio que hubiera de sustituir al presente. Eso es lo que las partes han establecido, con el beneplácito de un régimen legal que sólo ha alterado la regla subsidiaria”.

La lectura del artículo 86.3 ET plantea varios problemas interpretativos lo que pone de relieve que las soluciones aportadas por la legislación son incompletas. Esta situación está generando una gran inseguridad jurídica entre los empresarios y los operadores jurídicos.

Un primer problema, de no siempre fácil solución, será determinar cuál es “el convenio

³⁴ Como demuestran estudios recientes, en torno a la mitad de los convenios firmados tras la reforma incorporan las clásicas “cláusulas de ultraactividad indefinida” y en torno al 20% fijan cláusulas de ultraactividad ampliada o suplementaria. *Vid*, Álvarez Montero, A., 2014, p. 15.

³⁵ Esta es la tesis defendida por Sempere Navarro, Goerlich Peset y Durán López, entre otros.

³⁶ SSTSJ Castilla y León/Valladolid de 3 de abril de 2014 (Rec. 278/2014) y Andalucía/Granada de 23 de enero de 2014 (Rec. 2285/2013).

³⁷ Esta es la tesis defendida por Cruz Villalón, Casas Baamonde, Sala Franco, Aparicio Tovar, Baylos Grau, Alfonso Mellado, Fernández López, Goñi Sein, López Gandía, Molina Navarrete, Merino Segovia y Olarte Encabo, entre otros.

³⁸ SSAN de 19 de noviembre de 2013 (Rec. 369/2013) y 20 de enero de 2014 (Rec. 395/2013) respecto del Convenio Colectivo Nacional de servicios de prevención ajenos. En el mismo sentido, SAN 31 de enero de 2014 (Rec. 440/2013) respecto del V convenio de ETT. También, SAN de 23 de diciembre de 2013 (Rec. 468/2013), STSJ Galicia (Rec. 3894/2013) y varias SSTSJ País Vasco de 19 de noviembre de 2013 (Rec. 37/2013) y 26 de noviembre de 2013 (Rec. 43/2013) relativas al Convenio Colectivo provincial de limpieza de edificios y locales de Guipúzcoa. También STSJ País Vasco de 18 de marzo de 2014 (Rec. 418/2014) en relación con el convenio colectivo de la industria siderometalúrgica de Vizcaya; STSJ Región de Murcia de 28 de octubre de 2013 (Rec. 14/2013); SSTSJ Madrid de 7 de marzo 2014 (Rec. 1768/2013) y 18 de noviembre de 2013.

³⁹ SAN de 23 de julio de 2013 (Rec. 205/2013) recaída frente a la decisión de la empresa Air Nostrum Líneas Aéreas del Mediterráneo, S.L. de decidir unilateralmente el régimen de trabajo y los salarios, tras, en su opinión, pérdida de vigencia del convenio colectivo.

colectivo de ámbito superior que fuera de aplicación”. Las propias partes negociadoras pueden haberlo expresado en el convenio, como ya se está haciendo⁴⁰, y como sería deseable que se generalizara en los futuros convenios. Como ya ha puesto de relieve la doctrina, la determinación de cuál sea el convenio aplicable territorial y funcionalmente exigirá la lectura atenta de los ámbitos funcionales y territoriales de convenios similares para determinar si dentro del descriptor del ámbito funcional (que debería definir las actividades económicas) y del ámbito territorial pueden incluirse las relaciones laborales que se regulaban por el convenio que perdió su vigencia, lo que no es tarea fácil “puesto que los ámbitos convencionales suelen utilizar cláusulas de corta y pega, lo que deja fuera de juego múltiples subsectores, siendo especialmente complejo de identificar el aplicable a las empresas de multiservicios, donde deberá entrar en juego el que se cohoneste con la actividad dominante”⁴¹. En esta labor de selección, las partes contarán con la ayuda de la Comisión Consultiva nacional de convenios colectivos, una de cuyas funciones es, precisamente, emitir dictámenes no vinculantes en esta materia (art. 12 RD 1362/2012). Lo mismo cabe decir de los órganos de las CC. AA. que han asumido este tipo de competencias.

Dada la estructura de la negociación colectiva española, será frecuente que esa búsqueda concluya con la localización de varios convenios que podrían ser aplicables a la empresa. En este caso ¿cómo se interpreta el término “de ámbito superior”? No puede referirse a una “superiori-

dad jerárquica” ya que, como recuerda la Audiencia Nacional en sentencia de 31 de marzo de 2014⁴² “en el sistema español de negociación colectiva no existen escalas de jerarquía normativa, sino que todos los convenios colectivos estatutarios son iguales en rango (salvo el supuesto de los acuerdos y convenios reguladores de la estructura de la negociación contemplados en el artículo 83.2)”. Por esta razón, la superioridad de un convenio sobre otro va referida solamente al ámbito de aplicación, como expresamente aclara la norma, teniendo en cuenta que ese ámbito más amplio puede ser territorial, pero también personal o funcional. La comparación, por otro lado, no ha de hacerse con el convenio que ha perdido vigencia, sino con los demás convenios eventualmente aplicables, si existiesen. En caso de haber varios convenios posibles de aplicación, habrá de elegirse, el de ámbito mayor. Pero no es exigible necesariamente que el convenio que ahora se va a aplicar tenga un ámbito mayor que aquél que ha perdido vigencia, puesto que este último no es el término de comparación del adjetivo “superior”.

Debe aclararse que la aplicación del convenio colectivo de ámbito superior no es un caso de sucesión de convenios, sino una herramienta arbitrada legalmente para llenar temporalmente un vacío, en el bien entendido que dicho convenio será sustituido por el nuevo acuerdo alcanzado por las partes negociadoras⁴³. Pero si la selección del convenio colectivo aplicable ha generado multitud de problemas, no es comparable con el que se origina cuando ese convenio no existe. Nuevamente, encontramos dos líneas interpretativas:

⁴⁰ Casas Baamonde, M.E., “La pérdida de ultraactividad en los convenios colectivos”.

⁴¹ Bodas Martín, R., “La negociación colectiva: obstáculo o incentivo para la adaptabilidad empresarial”, ponencia de 11 de diciembre de 2013, Madrid (accesible en <http://www.ugt.es/actualidad/2014/febrero/boletin16/4docu.pdf>, (p. 29)

⁴² Rec. 36/2014.

⁴³ Casas Baamonde, 2013.

- La tesis “abolicionista” sostiene que la pérdida de vigencia del convenio implica la desaparición de los derechos y obligaciones contenidos en el mismo, aplicándose las normas legales y reglamentarias vigentes. Esta posición se apoya en la idea de que el convenio colectivo obliga a empresarios y trabajadores durante su vigencia (art. 82.3 ET) de manera que, si el convenio colectivo pierde su vigencia, deber ser sustituido por las leyes y la regulación reglamentaria del Estado, lo que constituye a su juicio un vacío jurídico, ya que desaparecida la vigencia del convenio, las relaciones laborales pasan a regularse por las demás fuentes contenidas en el art. 3.1 ET⁴⁴.
- Por el contrario, la tesis “conservacionista” defiende que la pérdida de vigencia del convenio estatutario, no hace desaparecer la regulación prevista en el Convenio. Dentro de esta línea interpretativa, los autores difieren en la fundamentación. Un primer bloque, defiende que el convenio colectivo se convertiría en convenio extraestatutario, por lo que perdería su eficacia normativa, pero no su eficacia contractual⁴⁵; se ha defendido también que “para la decadencia del convenio colectivo... es imprescindible que la autonomía colectiva aporte soluciones alternativas, que den cobertura a los trabajadores afectados” manteniéndose la ultraactividad en caso contrario⁴⁶; el tercer bloque defiende que, pese a la pérdida de la naturaleza normativa del contrato, las obligaciones, causadas por el convenio, mantendrían su vigencia como manifestación propia de la buena fe contractual de ambas partes (ex. art. 1258 del Código Civil)⁴⁷; el cuarto bloque conservacionista ha mantenido, al menos para los trabajadores contratados antes de la reforma, que las condiciones existentes en el convenio pasarían a formar parte de sus contratos de trabajo, pudiendo, en su caso modificarse mediante acuerdos colectivos o individuales entre las partes, o a través del procedimiento del art. 41 ET⁴⁸. En esta línea destaca la interpretación que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco está haciendo de la reforma. En varias sentencias⁴⁹, recaídas en relación con el Convenio Colectivo provincial de limpieza de edificios y locales de Guipúzcoa, la Sala considera que es de aplicación el convenio colectivo estatal respecto de las materias que regula y respecto de las que no regula, debe mantenerse el convenio colectivo provincial en tanto continúan las negociaciones para un nuevo convenio, sin perjuicio, de que el empresario pueda acudir al art. 41 ET para modificar las condiciones de trabajo⁵⁰, lo que supone la admisión de que las cláusulas del convenio anterior se habían contractualizado⁵¹.

⁴⁴ Sostienen esta tesis, entre otros, López Anierte, Navarro Nieto, Roqueta Buj, Purcalla y Preciado, Mercader Uguina, Goerlich Pe-set, Sala Franco, Llano Sánchez, Sempere y Navarro y García Viña.

⁴⁵ Escudero Rodríguez, R., 2012, p. 54.

⁴⁶ Merino Segovia, 2012, p. 261; Olarte Encabo, 2013, p. 11 y ss.

⁴⁷ Bodas Martín, 2013, p. 33.

⁴⁸ Cruz Villalón, 2012, p. 414; Molina Navarrete, 2012, p. 157; Casas Baamonde, 2013, pp. 24 y ss.

⁴⁹ SSTSJ País Vasco de 19 de noviembre de 2013 (Rec. 37/2013) y 26 de noviembre de 2013 (Rec. 43/2013).

⁵⁰ En el mismo sentido, STSJ País Vasco de 1 de abril de 2014 (Rec. 9/2014) en relación con la decisión de la empresa de aplicar unilateralmente el convenio colectivo de la industria siderometalúrgica de Guipúzcoa hasta el 31 de diciembre de 2014.

⁵¹ Sin embargo, el TSJ País Vasco en sentencia de 1 de abril de 2014 (Rec. 9/2014) rechaza que lo que se produce sea una “contractualización” de las condiciones del previo convenio colectivo.

Desde una perspectiva de Derecho comparado, la incorporación de las condiciones del convenio a los contratos individuales es la regla más generalizada, ya sea en relación con todas las antiguas cláusulas de los convenios colectivos o sólo con algunas, como sucede en Bélgica, Italia o Portugal. En todo caso, en Francia, las ventajas individuales del convenio denunciado no se aplican a los trabajadores contratados con posterioridad a la finalización del plazo de ultraactividad⁵².

Ambas posiciones doctrinales se encuentran sólidamente fundamentadas. Desde un punto de vista práctico, la posición abolicionista provoca problemas no sólo para los trabajadores sino también para los empresarios y ni siquiera es defendida por la propia CEOE⁵³. Como ha recordado recientemente Bodas Martín, “esta solución dejará sin regulación instrumentos decisivos para el funcionamiento de las empresas que la propia ley remite a la negociación colectiva, como el sistema de clasificación profesional (art. 22 ET), la promoción profesional (art. 24 ET) el modelo de recibo de salarios (art. 29.1 ET), la distribución irregular de la jornada ordinaria, rebasando el límite máximo de las 9 horas ordinarias (art. 34.3 ET) o las reglas de acomodación de la representación de los trabajadores a las disminuciones significativas de la plantilla en la empresa (art. 67.1 ET) así como el régimen disciplinario (art. 54 ET)”. Si el empresario promueve unilateralmente las nuevas condiciones de trabajo, o las impone mediante negociaciones individuales, corre el riesgo de abrir múltiples frentes, especialmente aquellos que afecten al derecho de igualdad, lo que supondrá en la práctica que la nueva regula-

ción de la ultraactividad dirigida a promover más y mejores convenios, que aseguren la adaptabilidad de las empresas a las necesidades del mercado o a los requerimiento de la demanda, perderá de vista dichos objetivos y hará mucho más ingobernable a la empresa⁵⁴.

La adaptabilidad del convenio colectivo a las circunstancias de la empresa

Con el fin de favorecer la adaptación de las condiciones laborales a las concretas circunstancias de la empresa, la Ley 3/2012 incorporó dos medidas que afectan a la eficacia general del convenio: por un lado, fortaleció la prioridad del convenio de empresa y, simultáneamente removió los obstáculos que podían dificultar la adopción de una decisión de inaplicación del convenio colectivo.

La prioridad aplicativa del convenio de empresa posterior

El artículo 84.2 ET dispone que la regulación de las condiciones establecidas en un convenio de empresa o de grupo de empresas o de una pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas y nominativamente identificadas a que se refiere el art. 87.1, que podrá negociarse en cualquier momento de la vigencia de convenios colectivos de ámbito superior, tendrá prioridad aplicativa respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior, aunque sólo para las materias que enuncia el propio precepto: a) La cuantía del salario base y de los complementos salariales, incluidos los vinculados a la situación y resultados de la empresa. b) El abono o la compensación de las horas extraordinarias y la retribución específica del trabajo a turnos. c) El hora-

⁵² García Viña, 2013.

⁵³ Vid, Circular de la CEOE para la negociación colectiva 2014.

⁵⁴ Bodas Martín, 2013, p. 34.

rio y la distribución del tiempo de trabajo, el régimen de trabajo a turnos y la planificación anual de las vacaciones. d) La adaptación al ámbito de la empresa del sistema de clasificación profesional de los trabajadores. e) La adaptación de los aspectos de las modalidades de contratación que se atribuyen por la presente Ley a los convenios de empresa. f) Las medidas para favorecer la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal. g) Aquellas otras que dispongan los acuerdos y convenios colectivos a que se refiere el artículo 83.2.

El legislador ha seleccionado aquellas materias que se identifican con las más cercanas a la realidad de las empresas, y respecto de las que, en mayor medida, tiene justificación una regulación particularizada. No se trata de una lista cerrada, ya que los acuerdos y convenios colectivos a que se refiere el artículo 83.2 ET podrán ampliar la relación de condiciones de trabajo.

El reconocimiento de la prioridad aplicativa del convenio de empresa no es nuevo, sino que tiene su origen en el Real Decreto-Ley 7/2011. El canal previsto en el Estatuto de los Trabajadores para “descolgarse” de los salarios del convenio aplicable, no satisfacía por completo las necesidades de flexibilidad reclamadas desde el sector empresarial, ya que se trataba de una medida excepcional prevista para situaciones “patológicas” en las que la empresa atravesaba una situación económica negativa. Las empresas, y así lo asumió el legislador, exigían a este mecanismo una flexibilidad mayor, pues se quería utilizar como herramienta de gestión ordinaria, sin necesidad

de que se encontraran en una situación de crisis⁵⁵. En la propia Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 7/2011 se indica que una de las finalidades de la reforma es favorecer una mejor ordenación de nuestra negociación colectiva, propiciando a la vez una negociación colectiva más cercana a la empresa y una negociación colectiva sectorial más adaptada a la situación de cada concreto sector de actividad económica. En su versión original el artículo 84.2 preveía, no obstante, una excepción, ya que el convenio de empresa sólo primaría en tanto un acuerdo o convenio colectivo de ámbito estatal o de comunidad autónoma negociado según el artículo 82.3 ET no estableciera reglas distintas sobre estructura de la negociación colectiva o concurrencia entre convenios. La reforma de 2012 es de gran calado en este punto, ya que garantiza la prioridad “absoluta” del convenio de empresa, sobre el sectorial⁵⁶. En orden al ámbito temporal de aplicación de este principio, interesa subrayar que el artículo 84.2 ET se sitúa dentro de las reglas de prohibición de concurrencia entre convenios colectivos estatutarios, por lo que el término “vigencia” empleado en el precepto y referido al convenio de ámbito superior, no abarcaría la fase de prórroga automática, ni de ultraactividad del convenio⁵⁷. El proceso negociador, que sigue la tramitación de los arts. 89 a 91 ET, concluirá con la firma de un auténtico convenio colectivo, que es negociado por los sujetos legitimados para negociar este tipo de convenios conforme a las reglas del art. 87.1 ET, lo que excluye la posibilidad de su conclusión si en la empresa no hay representantes legales (unitarios o sindicales) de los trabajadores.

⁵⁵ Molina Navarrete, C., 2011, pp.17-18.

⁵⁶ La SAN de 13 de noviembre de 2013 (Rec. 278/2013) declaró la nulidad de la previsión del Convenio Colectivo Estatal de Grandes Almacenes que limitaba la unidad de negociación al ámbito estatal, con exclusión de cualquier otra.

⁵⁷ Gorelli Hernández, J. 2011, p. 30. Olarte Encabo, S., 2013, p. 11, nota 3.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

A semejanza que la técnica de inaplicación de convenio, se produce una descentralización del modelo de relaciones laborales hacia la empresa, pero a diferencia de aquélla, la descentralización en este caso es “a-causal”. Precisamente por ello, por no ser una medida patológica, el proceso negociador no está sometido a plazo. La mayor ventaja que presenta la negociación de un convenio propio podría hacer pensar en un abandono de la técnica de la inaplicación, sobre todo, desde el momento en que el artículo 82.3 ET ya no exige demostrar la existencia de una situación de crisis empresarial. Será algo que deba valorar cada empresa, teniendo en cuenta no sólo esta variable sino también la mayor complejidad y lentitud que implica la negociación de un convenio en comparación con un acuerdo de empresa⁵⁸.

La medida parece estar dirigida a las pymes con una plantilla superior a cinco tra-

bajadores, ya que las grandes empresas tradicionalmente han tenido un convenio colectivo propio desvinculado del de sector⁵⁹.

Según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se observa que desde la reforma iniciada en 2011, ha venido aumentando significativamente el número de convenios de empresa. Durante el año 2013 se firmaron 500 convenios más de empresa que en 2012. Sin embargo, aunque las cifras siguen siendo elevadas, se aprecia levemente una tendencia a reducir su peso dentro del total de convenios colectivos. Mientras que en el año 2012 los convenios de empresa supusieron el 78,32%, en el año 2013 este porcentaje ha descendido al 74,75%. Disminuye también el porcentaje de trabajadores afectados en relación con 2012. Si en este año, los convenios de empresa afectaban al 9% de los trabajadores, en 2013 el porcentaje se sitúa en el 6,8% de los trabajadores.

TABLA 1.
Convenios colectivos firmados por años de firma (2011-2014)

Por año de firma	CONVENIOS			TRABAJADORES		
	Total	Empresa	Ámbito superior a la empresa	Total	Empresa	Ámbito superior a la empresa
2011	1.361	1.032	329	2.625.913	251.479	2.374.434
2012	1.573	1.232	341	3.193.624	287.835	2.905.789
2013	2.317	1.732	585	5.107.423	348.233	4.759.190
2014	257	198	59	423.484	36.700	386.784

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo, abril de 2014.

⁵⁸ Escudero Rodríguez, R., 2011, pp. 61-62.

⁵⁹ Merino Segovia, A. 2013, p. 90.

La inaplicación de los convenios colectivos⁶⁰

Se trata de una institución que, a pesar de su reciente notoriedad, tiene su origen en los años setenta y principios de los ochenta, cuando la grave crisis económica por la que atravesaba nuestro país llevó al legislador y a los interlocutores sociales a adoptar medidas de contención de salarios, permitiéndose, además, a partir del Acuerdo Marco Interconfederal para la Negociación Colectiva de 5 de enero de 1980, que las empresas en situación de dificultad económica inaplicaran las subidas salariales previstas en los convenios de sector. Hubo que esperar al año 1994, para que las conocidas como “cláusulas de descuelgue salarial” se instaurasen en nuestra legislación, y al año 2010 para que el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, permitiera la modificación sustancial de condiciones de trabajo no salariales, previstas en los convenios estatutarios a través del procedimiento previsto en el 41.6 ET. Otro detalle significativo de la reforma fue la “rebaja del carácter colectivo de los legitimados para la inaplicación salarial”, ya que el protagonismo dejó de estar en los negociadores de los convenios colectivos supraempresariales para situarse en el ámbito de la empresa, dado que los legitimados para negociarlo ya no iban a ser quienes determinaran los convenios colectivos supraempresariales, sino “los representantes de los trabajadores legitimados para negociar un convenio colectivo”⁶¹. La última reforma, iniciada a principios de 2012 con el Real Decreto-Ley 3/2012, ha creado un único procedimiento de inaplicación de convenios colectivos y lo ha hecho reconduciendo la regulación de la modificación sustancial de

condiciones de trabajo con origen en convenio colectivo estatutario desde el artículo 41.6 hasta el artículo 82.3.

En la medida en que constituye una excepción a la regla de la eficacia general de los convenios colectivos, tiene carácter extraordinario, exigiéndose la concurrencia de unas causas que define y ejemplifica el legislador y que coinciden prácticamente con las exigidas para el despido por causas económicas, técnicas, organizativas y productivas.

El carácter excepcional se manifiesta también en la limitación del ámbito objetivo del acuerdo de inaplicación, que únicamente podrá afectar a las siguientes materias que, como puede observarse, constituyen el “núcleo duro” de todo convenio colectivo: a) Jornada de trabajo. b) Horario y la distribución del tiempo de trabajo. c) Régimen de trabajo a turnos. d) Sistema de remuneración y cuantía salarial. e) Sistema de trabajo y rendimiento. f) Funciones, cuando excedan de los límites que para la movilidad funcional prevé el artículo 39 de esta Ley. g) Mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social.

Por la parte social, están legitimados para intervenir como interlocutores los representantes de los trabajadores legitimados para negociar un convenio colectivo conforme a lo previsto en el artículo 87.1. ET, pero, precisamente, por su condición de medida de flexibilidad interna, el legislador facilita al máximo la consecución de un acuerdo, incluso en aquellas empresas donde no existe represen-

⁶⁰ Sobre el procedimiento de inaplicación de convenios colectivos en general, *vid*, Alarcón Castellanos, M., Roldán Martínez, A. y Rodríguez López, A., 2012, pp. 1-34.

⁶¹ Laudo arbitral de Ojeda Avilés en el procedimiento de arbitraje seguido en el SIMA en el conflicto de interpretación y aplicación de normas suscitado en el ámbito de la empresa Kuick Services, S.L. (Res. de 3 de febrero de 2014, BOE de 14 de febrero de 2014).

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

tación legal de los trabajadores, previendo la constitución de comisiones “*ad hoc*” (el art. 41.4 ET se aplica por remisión del art. 82.3).

La flexibilidad introducida en la técnica de inaplicación por la reforma de 2012 no ha llegado hasta el extremo de convertirla en una decisión unilateral del empresario, tal como en su momento propuso un sector empresarial (CEIM) respecto del descuelgue salarial. Precisamente porque la inaplicación no puede imponerse unilateralmente, el legislador facilita la adopción de la decisión, exigiendo que en caso de que surjan discrepancias en el periodo de consultas, las partes se sometan a los procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos. Puede afirmarse que el proceso de adopción de la decisión de inaplicar el convenio se estructura en cuatro procedimientos. El principal de ellos, ya lo hemos visto, es la negociación de un acuerdo directo entre representantes de los trabajadores y la empresa. Si este procedimiento fracasa, las partes “podrán” o, incluso, “deberán” seguir alguno o algunos de los procedimientos que el legislador ofrece como mecanismos para desbloquear la negociación:

- En caso de desacuerdo durante el periodo de consultas cualquiera de las partes “podrá” someter la discrepancia a la comisión del convenio.
- Si en la Comisión paritaria no se llega a un acuerdo o, si ninguna de las partes solicita su intervención, las partes “deberán” recurrir a los procedimientos que se hayan establecido en los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico, previstos en el artículo 83 de la presente Ley, para

solventar de manera efectiva las discrepancias surgidas en la negociación de los acuerdos a que se refiere este apartado, incluido el compromiso previo de someter las discrepancias a un arbitraje vinculante.

- Sólo en el caso de que no fueran aplicables los procedimientos anteriores o éstos no hubieran solucionado la discrepancia, cualquiera de las partes “podrá” someter la solución de la misma a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas. No se requiere la conformidad de las dos partes para someter la cuestión al arbitraje de la comisión, lo que convierte a este arbitraje en obligatorio.

La duración del acuerdo de inaplicación o del laudo arbitral, será el acordado en el correspondiente instrumento, con la limitación de que “no podrá prolongarse más allá del momento en que resulte aplicable un nuevo convenio en dicha empresa”. El acuerdo de inaplicación, como el convenio de empresa, no puede tener carácter retroactivo, de modo que no pueden afectar, por ejemplo, a salarios ya devengados aunque no hayan sido todavía percibidos. Ello es así por aplicación del principio de irretroactividad establecido en el artículo 2.3 del Código Civil, irretroactividad que igualmente proclama el art. 9.3 de la Constitución Española en relación con las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales⁶². Pese a la práctica relativamente frecuente de que transcurra un periodo extenso de tiempo entre la firma y la publicación del convenio, no se admite el descuelgue del nuevo convenio antes de su publicación en el Boletín Oficial correspondiente,

⁶² En relación con descuelgue, *vid.*, SAN de 17 de julio de 2013 (Rec. 168/2013), SAN de 20 de enero de 2014 (Rec. 340/2013), 23 de enero de 2014 (Rec. 422/2013).

TABLA 2.
Inaplicaciones de convenios y trabajadores por año y mes de depósito (2012-2014)

Año de depósito	Inaplicaciones de convenios	Trabajadores
2012 (marzo-diciembre)	748	29.352
2013 (enero-diciembre)	2.512	159.550
2014 (enero-marzo)	988	37.874

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo, abril de 2014

aun cuando aquél nazca con efectos retroactivos, ya que el artículo 82.3 ET refiere la inaplicación al convenio colectivo “aplicable”. Y lo cierto es que mientras no sea publicado no está aplicable, es más, partiendo de doctrina reiterada del Tribunal Supremo, carece de la naturaleza de convenio colectivo estatutario⁶³.

Desde la entrada en vigor de la reforma laboral, ha aumentado significativamente el número de descuelgues en las empresas. En concreto, conforme a los datos oficiales.

La gran mayoría de los trabajadores afectados por las inaplicaciones depositadas en 2014 se concentra en el sector servicios, alrededor del 84%. Respecto al tamaño de las empresas, casi el 53% de los trabajadores afectados están en empresas de 250 trabajadores o más, aunque la mayoría de las empresas que presentan inaplicaciones, el 84%, tienen plantillas entre 1 y 49 trabajadores.

Por otro lado, la gran mayoría de las inaplicaciones presentadas, el 92,5%, indican que se han “descolgado” de la cuantía salarial pactada en convenio. Del total de 988 inaplicaciones, el 63% indica que sólo se han “descolgado” de la

cuantía salarial, y el 14,1%, además de la cuantía, han inaplicado el sistema de remuneración⁶⁴.

Ciertamente, si tales cifras se comparan con el número de trabajadores afectados por convenios colectivos, la cifra en su conjunto no resulta relevante, pero sí es importante desde el punto de vista cualitativo, por cuanto que muestra el importante cambio de orientación que se está produciendo, especialmente cuando se constata que el número de descuelgues efectuados en 2013 es bastante superior a los momentos inmediatamente sucesivos a la entrada en vigor de la reforma: se ha producido más del triple de descuelgues que en el periodo marzo-diciembre 2012. Sólo en los tres primeros meses de 2014 se han producido más descuelgues que en 2012.

Comparando estos resultados con los de la negociación de convenios de empresa, se pone claramente de relieve que la inaplicación de convenio es la técnica mayoritariamente utilizada para adaptar las condiciones de trabajo (principalmente devaluación salarial) a las circunstancias de cada empresa (2.512 inaplicaciones frente a 1.732 convenios de empresa registrados en diciembre de 2013).

⁶³ SSTS de 23 de octubre de 2012, recaída en relación con Acuerdos sobre materias concretas, y 19 de enero de 2011 y STC 151/1994, de 23 de mayo de 1994.

⁶⁴ Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo-abril 2014.

Un punto polémico es el papel que en el nuevo sistema pueda corresponder al convenio colectivo supraempresarial. El artículo 82.3 no admite pacto en contrario, como sí hace el art. 86.3 ET, pero tampoco prohíbe de forma expresa, como sí hace el art. 84.2 ET, la intervención de los convenios sectoriales.

Un sector doctrinal, configurando el precepto como norma de Derecho público laboral, elimina por completo el papel de los convenios ya sean anteriores o posteriores a la reforma, de forma que no podrían establecer nada sobre las causas habilitantes, ni sobre el procedimiento, ni sobre mecanismos de control o verificación, ni garantías de los trabajadores⁶⁵. En sentido opuesto, otros autores defienden que el artículo 82.3 no recoge normas de Derecho necesario absoluto, y que, en consecuencia, los convenios colectivos supraempresariales podrán seguir regulando todo lo relativo al descuelgue de las empresas incluidas en el sector, si así lo deciden los sujetos negociadores “desplazando (o ‘dispositivizando’ si se quiere) la nueva regulación introducida en la LET, y ‘neutralizando’ –en cierto sentido y si así lo quieren los propios sujetos negociadores– los propósitos reformistas en esta materia”, de forma tal, que nada impediría que los interlocutores sociales, a niveles sectoriales, establecieran “mayores exigencias causales y procedimentales –allí donde no exista límite legal expreso–”⁶⁶.

Existe una última interpretación, con la que estamos de acuerdo, que parte de considerar que el artículo 82.3 ET es una norma de Derecho público, afirmación que no es incompatible con “ciertos resquicios de matización por parte de los convenios colectivos”⁶⁷. Esta interpretación es más respetuosa con el propio derecho constitucional a la negociación colectiva⁶⁸. Dicha regulación, no obstante, ya no es absolutamente libre, sino que está limitada por los mandatos del artículo 82.3⁶⁹. Podría alegarse que el convenio conserva en este caso la tradicional función de mejora y concreción, debiendo ser respetuoso con la finalidad del legislador reformista que ha sido la de poner fin a la rigidez que venía caracterizando a la técnica del descuelgue, facilitando la adopción de la decisión. A modo de ejemplo, podría regular el contenido de la comunicación que el empresario debe enviar a los representantes de los trabajadores y la información que el empresario debe entregar a los representantes legales para acreditar la situación económica y el daño alegado. Podría también prever un compromiso de mantenimiento o un plan de retorno⁷⁰ o aclarar y precisar las causas atendiendo a las características de cada sector⁷¹.

Especialmente conflictiva resulta la posibilidad de que los convenios sectoriales excluyan la última fase del procedimiento de des-

⁶⁵ Olarte Encabo, S., 2013, p. 13. En esta línea, y refiriéndose a las causas del descuelgue Pedrajas Moreno, A., Sala Franco, T., (2011, pp. 8-9) consideran que la “posibilidad de concreción convencional de la causa justificativa exigible ha desaparecido a partir de la reforma de los arts. 82.3 y 85.3.c) ET” y se trata de “una definición legal cerrada de las causas que impedirá la concreción convencional de la misma, por lo que habrá que partir necesariamente de la interpretación de la causa económica justificativa legalmente establecida”.

⁶⁶ Fernández Avilés, J. A., 2011, pp. 35-36.

⁶⁷ Cruz Villalón, 2012, p. 247.

⁶⁸ De esta opinión es también Toscani Giménez, D., 2011, p. 6.

⁶⁹ Pastor Martínez, A., 2011, pp. 7 y 8.

⁷⁰ Álvarez Montero, A. 2014, p. 33.

⁷¹ Pedrajas Moreno, A. y Sala Franco, T., 2011, p. 20.

cuelgue, esto es, el arbitraje administrativo. Partiendo de la finalidad de la reforma, la doctrina mayoritaria interpreta que estas cláusulas negociables son ilegales. Sin embargo, para otro sector, habría que establecer un control concreto en cada caso y, por tanto, la mayoría deben ser susceptibles de registro y publicación, en consecuencia, no tachadas de dudosa legalidad por la autoridad laboral⁷².

Conclusiones y recomendaciones

1. La negociación colectiva en España ha venido cumpliendo un importante papel de equilibrio entre las desiguales posiciones negociadoras de empresarios y trabajadores. La fuerza vinculante del convenio se impone en nuestro sistema desde la propia Constitución, y se identifica, según ha interpretado nuestro Tribunal Constitucional, con la eficacia normativa del convenio. Como consecuencia de su caracterización como norma jurídica, necesariamente el convenio colectivo tiene eficacia general, por lo que se aplica a todos los trabajadores y empresarios incluidos en su ámbito de aplicación. La tasa de cobertura se sitúa por encima de la media de la Unión europea, en torno al 70%, ocupando nuestro país el undécimo país con mayor tasa de cobertura.
2. Nuestro sistema, sin embargo, adolecía de determinados defectos que se han mostrado con más virulencia como consecuencia de la crisis económica, dificultando, en no pocas ocasiones la viabilidad económica de las empresas. Especialmente ha sido objeto de crítica la escasa capacidad de ajuste en materia salarial y el carácter estático de la negociación colectiva. Además, nuestro sistema adolece de agilidad y dinamismo, en particular cuando finaliza la vigencia pactada de los convenios colectivos.
3. Las sucesivas reformas, iniciadas en 2010 y continuadas en los años 2011 y 2012, han introducido importantes cambios en nuestro sistema de negociación colectiva, con la finalidad de eliminar estos defectos y de convertir a nuestro sistema en uno más dinámico y adaptado a las necesidades de la empresa.
4. Los propios agentes sociales a través del II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva para los años 2012, 2013 y 2014 (AENC), apostaron por la potenciación de las medidas de flexibilidad interna como una alternativa a la flexibilidad externa de salida y renunciaron explícitamente a una revisión directa de los salarios conforme al IPC general con el fin de que la moderación de rentas salariales permitiera facilitar el crecimiento y la creación de empleo. Dicho acuerdo, sin embargo, tiene carácter obligacional y no normativo.
5. El poco tiempo transcurrido desde las reformas iniciadas en 2011 no permite calibrar totalmente sus efectos. Sí es cierto que en 2013 se observa un descenso de los convenios colectivos provinciales y un aumento de los convenios de empresa. Pero lo más destacable es el crecimiento de las inaplicaciones de convenios sectoriales, que superan con creces a los convenios de empresa y que están afectando principalmente a los salarios, y en menor medida a la jornada. Respecto de los con-

⁷² Álvarez Montero, A. 2014, p. 43. Sanguinetti Raymond, S., (2013, p. 122) también defiende la posibilidad de que los convenios colectivos marginen el arbitraje administrativo.

venios de empresa, sin embargo, la técnica más empleada para adaptarse a las circunstancias económicas sobrevenidas es la revisión anticipada del convenio. Se constata, asimismo, que durante el año 2013 la variación salarial pactada en convenios se sitúa en un mínimo histórico del 0,57%.

6. Pese al importante paso dado, la incertidumbre se cierne sobre algunas soluciones que la reforma incorpora y que en unos casos pueden tacharse de ambiguas y en otros casos de difícil aplicación, generando inseguridad jurídica entre los empresarios, trabajadores y los distintos operadores jurídicos. Los empresarios están en un terreno movedizo en el que adoptan decisiones que pueden ser finalmente anuladas por los tribunales. Es preciso aportar mayor seguridad jurídica, de forma que el legislador se pronuncie en torno a la solución que considera más correcta. En este sentido, tanto la doctrina como los tribunales han apartado soluciones jurídicas divergentes, pero la mayoría sólidamente razonadas.

Sería muy conveniente que el legislador se pronunciara acerca de la validez de las cláusulas convencionales que preveían la ultraactividad indefinida, suscritas con anterioridad a la reforma. Especialmente imperioso es que se aclare la situación de los contratos de trabajo tras el cese de la ultraactividad, cuando no existe pacto en contrario, ni convenio de ámbito superior aplicable. En este capítulo se han expuesto las aportaciones de la doctrina y de los tribunales (Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia), todas ellas sólidamente argumentadas. Desde el punto de vista práctico, quizá sea más conveniente que el legislador, siguiendo el ejemplo de

otros países europeos, se incline por mantener el convenio colectivo que ha agotado la ultraactividad, despojando eso sí de su fuerza normativa.

7. El convenio de empresa, una de las principales apuestas de la reforma, se enfrenta al obstáculo de la inexistencia de representantes legales legitimados para negociar en la mayoría de las empresas, debido a las propias características del tejido empresarial español donde predominan no ya las pymes sino las micropymes. Legalmente sería posible que el legislador reconociera como “representantes de los trabajadores” del artículo 37.1 de la Constitución a las comisiones *ad hoc*, como ha previsto para la negociación de acuerdos de descuelgue, si bien es cierto que, como ha señalado el Tribunal Supremo en este tipo de empresas, los conflictos suelen encontrarse individualizados.
8. En materia de inaplicación de convenios colectivos, sería preciso que el legislador aclarara los límites de la autonomía colectiva y, en concreto, si los convenios colectivos sectoriales, como se está demostrando en la práctica, pueden o no pactar la eliminación de la fase de arbitraje administrativo ante la CCNCC u órganos autonómicos equivalentes.
9. Son necesarias también otras medidas que, sin embargo, no pueden ser impuestas por la vía normativa, sino que, desde el respeto a la autonomía colectiva, corresponde su implementación a los sindicatos y a las asociaciones empresariales legitimadas para negociar los convenios colectivos. Bastaría, por tanto, que aplicaran realmente las previsiones contenidas en el II AENC, desindexando los salarios y vincu-

lándolos a la productividad de las empresas, para adaptar los salarios a las variables económicas de cada empresa. Resulta imprescindible que se haga un ejercicio de responsabilidad por parte de los negociadores sociales, de forma que, tanto los sindicatos como las asociaciones empresariales, atiendan las necesidades planteadas por las empresas incluidas en el

ámbito de negociación del convenio. De hecho, nos estamos encontrando con un escenario en el que tras la publicación del convenio se inicia un proceso de descuelgues masivos de las empresas, que termina generando la necesidad de modificar anticipadamente el propio convenio sectorial, como ha ocurrido en el sector de empresas privadas de seguridad.

Referencias bibliográficas

Alarcón Castellanos, M., Roldán Martínez, A. y Rodríguez López, A., “La inaplicación del convenio colectivo: el último límite al poder unilateral de dirección del empresario tras las reformas de 2012”, *Revista Internacional del mundo económico y del Derecho*, Volumen IV, 2012.

Alfonso Mellado, C., “La reforma de la negociación colectiva en la Ley 3/2012: especial referencia a la negociación en la empresa, la estructura de la negociación y la inaplicación de los convenios”, *Relaciones Laborales*, núm. 3, marzo de 2013 (versión digital).

Alfonso Mellado, C., “Las actuaciones para incrementar la flexibilidad interna”, en AA.VV., *La Reforma Laboral en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

Álvarez de la Rosa, M., “Aplicación temporal del convenio colectivo: finalización del convenio y régimen posterior de condiciones de trabajo (ultraactividad)”, en AA.VV. (dir. Ramos Quintana, M. I., y Grau Pineda, M. C.), *Las reformas sobre el sistema de negociación colectiva en España*, Bomarzo, 2013.

Álvarez Montero, A., “Las nuevas cláusulas convencionales de inaplicación de convenios: de las normas a las prácticas”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de estudios financieros*, núm. 374, mayo, 2014.

Baylos Grau, A., “La negociación colectiva en Italia ¿crisis de sistema?”, Entrada en el blog jueves 16 de agosto de 2012, <http://baylos.blogspot.com.es/2012/08/negociacion-colectiva-en-italia-crisis.html>

Blasco Pellicer, A., “Convenios colectivos estatutarios: contenido, eficacia e inaplicación”, *Actualidad Laboral*, núm. 10, 2013 (versión digital).

Bodas Martín, R., “La negociación colectiva: obstáculo o incentivo para la adaptabilidad empresarial”, ponencia de 11 de diciembre de 2013, Madrid (accesible en <http://www.ugt.es/actualidad/2014/febrero/boletin16/4docu.pdf>)

Casas Baamonde, M. E., “La pérdida de ultraactividad en los convenios colectivos”, *Relaciones Laborales*, núm. 6, 2013 (versión digital).

Cruz Villalón, J., “Impacto de las reformas laborales sobre la negociación colectiva (1)”,

Relaciones Laborales, núm. 12, 2013 (versión digital).

Cruz Villalón, J., “La flexibilidad interna en la reforma laboral de 2010”, *Relaciones Laborales*, núm. 21, 2010 (versión digital).

Cruz Villalón, J., “El descuelgue de condiciones pactadas en convenio colectivo tras la reforma de 2012”, *Revista de Derecho Social*, núm. 57, 2012.

Escudero Rodríguez, R. (1), “La aplicación de la Reforma Laboral de 2012 o el anunciado réquiem por la flexiseguridad”, *Relaciones Laborales*, núm. 12, diciembre 2013 (versión digital).

Escudero Rodríguez, R., “Claves generales de las reformas de la negociación colectiva efectuadas por la Ley 35/2010 y por el Real Decreto-Ley 7/2011”, en AA.VV (García Perrote-Escartín, I y Mercader Uguina, J.R., dir.), *La reforma de la negociación colectiva. Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio*, Lex Nova, Valladolid, 2011.

Escudero Rodríguez, R. (2), “La reforma sobre el sistema de negociación colectiva: un análisis crítico”, en AA.VV., (Ramos Quintana, M., dir. y Grau Pineda, M. C., coord.), *La reforma sobre el sistema de negociación colectiva en España*, Bomarzo, Albacete, 2013.

Fernández Avilés, J. A., “Las cláusulas de descuelgue salarial como mecanismo de flexibilidad interna”, *Relaciones Laborales*, núm. 11, 2011 (versión digital).

Fundación 1º de Mayo, “La representación de los trabajadores en la Unión europea y España”, Estudios núm. 68, febrero de 2014, <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio78.pdf>

García Viña, J., “La pérdida de vigencia del convenio”, *Relaciones Laborales*, núm. 11, noviembre 2013 (versión digital).

Ginés I Fabrellas, A., “Consecuencias de la negociación de mala fe dirigida a la pérdida de la vigencia ultraactiva del convenio colectivo denunciado: apuntes para el debate”, Comunicación presentada a las XXV Jornades Catalanes de Dret Social, *IusLabor* 2014, <http://www.iuslabor.org/jornades-i-seminaris/comunicacions/any-2014/>

González De Lena, F., “La negociación colectiva en la reforma de 2010. Negociación para la adaptabilidad y adaptabilidad del convenio”, *Relaciones laborales*, núm. 21, 2010 (versión digital).

Goerlich Peset, J. M., La ultraactividad de los convenios colectivos, Foro de Debate de la CCNCC, 29 de mayo de 2013, <http://www.ugt.es/actualidad/2013/septiembre/b14-ccncc-Goerlich.pdf>

Gorelli Hernández, J., (1) “Las nuevas reglas sobre concurrencia de convenios: la prioridad aplicativa del convenio de empresa”, *Relaciones Laborales*, núm. 9, 2013 (versión digital).

Gorelli Hernández, J., (2) *La negociación colectiva de empresa. Descuelgue y prioridad aplicativa del convenio de empresa*, Comares, Granada, 2013.

Gorelli Hernández, J., “La concurrencia de convenios colectivos en la jurisprudencia laboral”, *Temas Laborales*, núm. 108, 2011.

Lahera Forteza, J., “Derecho transitorio de la negociación colectiva tras la reforma laboral”, *Relaciones Laborales*, núm. 3, 2013 (versión digital).

Lahera Forteza, J., “El descuelgue salarial”, AA.VV (Valdés Dal-Ré, F., y González-Posada Martínez, E., dir.), *La reforma del mercado de trabajo de 2010*, Reus, Madrid, 2011.

Llano Sánchez, M., “La flexibilidad interna en la reforma laboral de 2010: puntos críticos”, *Actualidad Laboral*, núm. 22, 2010, Tomo 2.

- Mercader Uguina, J. R.**, “La estructura y articulación de la negociación colectiva”, en AA.VV., (Ramos Quintana, M., dir. y Grau Pineda, M. C., coord.), *La reforma sobre el sistema de negociación colectiva en España*, Bomarzo, Albacete, 2013.
- Mercader Uguina, J. R.** (2012), “La reforma de la negociación colectiva en el Real Decreto-Ley 3/2012: la empresa como nuevo centro de gravedad”, en AA.VV., *La reforma laboral de 2012*, Lex Nova, 2012.
- Merino Segovia, A.**, “Estructura de la negociación colectiva y flexibilidad interna: la preferencia del convenio colectivo de empresa en la ordenación de las condiciones de trabajo”, en AA.VV., (Ramos Quintana, dir. y Grau Pineda coord.), *Las reformas sobre el sistema de negociación colectiva en España*, Bomarzo, Albacete, 2013.
- Merino Segovia, A.**, *La negociación colectiva tras las reformas de 2012*, Bomarzo, Albacete, 2012.
- Molero Marañón, M. L.**, “Modificación de condiciones de trabajo y movilidad geográfica”, en AAVV, (Valdés Dal-Ré y González-Posada Martínez, dir.), *La reforma del mercado de trabajo de 2010*, Reus, Madrid, 2011.
- Molina Navarrete, C.**, “La decretada reforma de la negociación colectiva: ¿el último “botín” de los mercaderes del templo?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 340, 2011.
- Moreno Vida, M. N.**, “Las funciones de la negociación colectiva y su proyección en los contenidos de los convenios colectivos”, en AA.VV., *Los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva en una perspectiva comparada*, Comares, Granada, 2011.
- Olarte Encabo, S.**, “Cuestiones críticas en torno a la ultraactividad de los convenios”, ponencia en el Foro de debate *La ultraactividad de los convenios colectivos* de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, 29 de mayo de 2013, (versión electrónica disponible en <http://www.empleo.gob.es>).
- Pastor Martínez, A.**, “Cómo afecta la reforma laboral de 2012 a la negociación colectiva. El debate sobre la vigencia y la ultraactividad del convenio”, Ponencia presentada a las *XXV Jornades Catalanes de Dret Social*, IusLabor 2014, <http://www.iuslabor.org/jornades-i-seminaris/ponencies/>
- Pastor Martínez, A.**, “Aproximación al nuevo marco jurídico del descuelgue salarial. De las cláusulas a los acuerdos de inaplicación salarial”, Comunicación *XXII Jornades Catalanes de Dret Social*, Iuslabor 2011, <http://www.iuslabor.org/upload/documents/Descuelgue2>
- Pedrajas Moreno, A., Sala Franco, T.**, “La configuración de las causas justificativas de decisiones empresariales modificativas, suspensivas y extintivas”, *Actualidad Laboral*, núm. 10, 2011 (versión digital).
- Sala Franco, T.**, “La ultraactividad y la duración de los convenios”, *Actualidad Laboral*, núm. 10, 2013 (versión digital).
- Sanguinetti Raymond, W.**, “La inaplicación parcial o descuelgue de convenios colectivos: puntos críticos y posibles respuestas desde la autonomía colectiva”, en AA.VV., (Ramos Quintana, M., dir. y Grau Pineda, M.C., coord.), *La reforma sobre el sistema de negociación colectiva en España*, Bomarzo, Albacete, 2013.
- Sempere Navarro, A. V.**, “Sobre la ultraactividad de los convenios colectivos”, *Aranzadi Social*, núm. 4, 2013, (versión digital).
- Toscani Giménez, D.**, “El descuelgue salarial”, Comunicación presentada a las *XXII Jornades de Derecho Social*, Iuslabor 2011, <http://www.iuslabor.org/jornades-i-seminaris/comunicacions/any-2011/>
- Valdés Dal-Ré, F.**, “La reforma de la negociación colectiva de 2012”, *Relaciones Laborales*, núm. 23, 2013, (versión digital).

Retribución salarial, señales e inversión en capital humano

Valentín Bote

Director General de Estrategia y Fomento de Empleo de la Comunidad de Madrid. Profesor de Teoría Económica, Universidad Autónoma de Madrid

Introducción

En nuestro mercado de trabajo uno de los problemas que todavía hoy persisten es el de la escasa longitud del abanico salarial, lo que desincentiva la adquisición de capital humano por parte de los trabajadores, un fenómeno que se agrava aún más –aunque este aspecto concreto no va a ser objeto de análisis aquí– con una fiscalidad sobre la renta personal progresiva.

Este capítulo persigue el modesto objetivo de estructurar algunas reflexiones en relación con el nivel de cualificación medio de los trabajadores en España y la estructura de salarios en comparación con los de los países que nos rodean, así como aportar alguna recomendación.

En concreto, se va a tratar de responder a tres grupos de preguntas:

1. ¿Tienen los trabajadores españoles un nivel de cualificación medio inferior a la de los países de nuestro entorno? ¿Cambia esta situación entre las cohortes de trabajadores más jóvenes? ¿De qué manera la crisis que nos ha afectado desde finales de 2007 ha modificado la estructura de cualificación de los trabajadores?
2. ¿Está adecuadamente recompensada –en forma de un mayor salario– la inversión en capital humano? ¿El rango de remuneraciones en función de los niveles de cualificación es más compacto en España que en el conjunto de países desarrollados?
3. ¿Existe alguna causalidad entre los hechos anteriores? Es decir, ¿se puede identificar como causa de la menor cualificación media de los trabajadores en España un retorno insuficiente del capital humano en

nuestro país? Y, por otra parte, ¿los individuos, a la hora de tomar sus decisiones de formación, se ven influidos por la estrechez del rango de remuneraciones?

Hecho 1. La población trabajadora en España está poco cualificada, en términos comparativos

Un problema estructural de nuestro mercado de trabajo –aunque se trata de un fenómeno de un alcance muy superior al simplemente relacionado con el entorno laboral– es el bajo nivel de cualificación media de nuestra población activa.

No es este el lugar para plantear una reflexión en profundidad sobre la calidad del sistema educativo en España. Nos llevaría demasiado espacio y, además, nos alejaría del objetivo que se persigue en el presente capítulo. Así que simplemente se establecen comparaciones en términos de los niveles de estudios alcanzados por la población activa en España y un amplio número de países.

Esta comparación empieza a motivarse en el Gráfico 1, en el que con información procedente del *Labour Force Survey* de Eurostat se ha construido la estructura de la población activa por niveles de estudios para España y otros dieciséis países europeos.

Se ha elegido la población activa frente a otros agregados alternativos –como podría haber sido la población ocupada en sentido estricto, o los trabajadores asalariados– al entender que la población activa, al definirse como el conjunto de personas que están dispuestas a trabajar aceptando las condiciones de mercado, representan el grupo de población de interés para analizar el mercado de

trabajo, puesto que aquellas personas en paro, al mostrar un deseo de encontrar trabajo, antes o después lo encontrarán. Y en ese caso, cualquier clasificación de los ocupados que se haga en dicho momento los incluirá y sería arbitrario no tenerlos en cuenta como parte integrante del mercado de trabajo español en el momento de realizar las mediciones. Igualmente, un trabajador ocupado en el cuarto trimestre de 2013 –el trimestre para el que se han construido los datos– podría no estar ocupado en el futuro, aunque mantenga su ambición por contar con un empleo. Por tanto, en el momento de la medición se ha entendido como relevante tener en cuenta la información de todos los trabajadores activos.

Y respecto al nivel de estudios, Eurostat utiliza la escala de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED en sus siglas inglesas) aprobada por la UNESCO en 1997. Los distintos niveles educativos se clasifican en una escala de siete valores (de 0 a 6). A los efectos del análisis del presente capítulo es suficiente el trabajar con tres niveles formativos, que podemos denominar como bajo, medio y alto, que corresponde con la siguiente agrupación de la escala ISCED 1997:

- Nivel formativo bajo (ISCED 1997, niveles 0 a 2): primer ciclo de educación secundaria (secundaria obligatoria) o inferior.
- Nivel formativo medio (ISCED 1997, niveles 3 y 4): educación secundaria superior y educación post-secundaria no superior. En el caso español, se trata de los niveles que agrupan la secundaria no obligatoria, bachillerato y formación profesional.
- Nivel formativo alto (ISCED 1997, niveles 5 y 6): programas de educación terciaria, de

primer ciclo (licenciatura, diplomatura, grado) y de segundo ciclo (posgrados, doctorado).

La situación de España en la comparación internacional recogida en el Gráfico 1 muestra un contraste característico, sobre el que se ha escrito mucho, pero sobre el que es preciso detenernos un instante. Uno de los grandes problemas de nuestra población activa es la muy elevada proporción de trabajadores –ocupados o parados– con un nivel de cualificación bajo. El 40,7% de los activos en España al final de 2013 tenían un nivel formativo bajo, uno de los niveles más elevados de Europa. Cuatro de cada diez trabajadores en activo en España han alcanzado, como mucho, el nivel de enseñanza básica obligatoria, algo que no es sorprendente dados los elevados niveles de fracaso escolar en España, por encima del 30% durante décadas.

De los 16 países utilizados como contraste, sólo Portugal supera este ratio. Y de aquellos países con los que España aspira a compararse, las distancias en nuestra contra son muy elevadas: Italia (6,0 puntos porcentuales menos de población activa de baja cualificación), Francia (21,5 puntos menos), Reino Unido (23,9 puntos menos) o Alemania (27,2 puntos menos), por tomar simplemente las comparaciones con los países de mayor población y nivel de desarrollo. Por otra parte, en el conjunto de la Unión Económica y Monetaria (UEM), el promedio de trabajadores en activo poco cualificados se sitúa en un 24,7% del total, por lo que el conjunto de la Unión Monetaria mejora el ratio español en 16 puntos porcentuales.

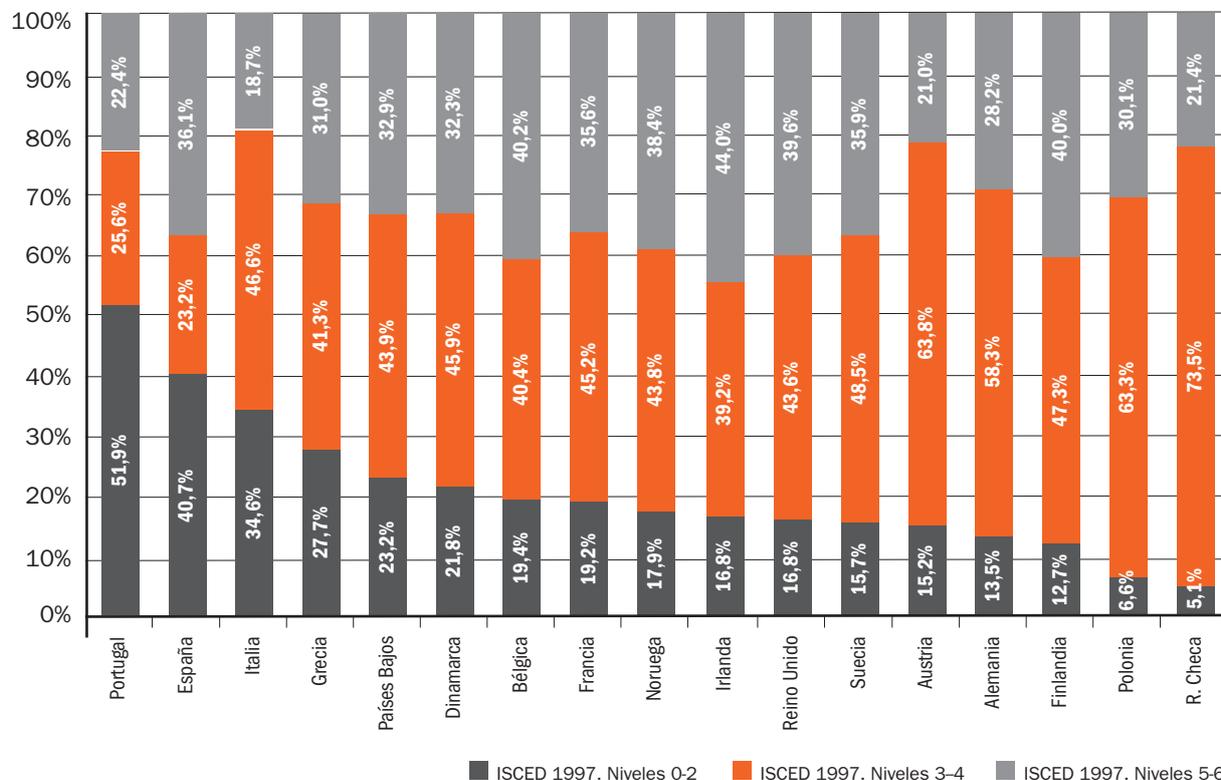
El escalón siguiente pone de manifiesto otro de los problemas característicos de nues-

tro mercado de trabajo, que es la escasa presencia de trabajadores con un nivel de estudios intermedio, entre los que se incluyen los de formación profesional. En prácticamente todos los países de la muestra seleccionada el escalón intermedio de formación es el más abundante entre la población activa, y en algunos países –como Austria, Alemania, Polonia o República Checa– superan ampliamente el 50% de la población activa. Es bien conocido el caso de Alemania, donde la amplia extensión de los estudios de formación profesional provoca esta circunstancia: el perfil más común de trabajadores es el de obreros cualificados.

Las excepciones mencionadas respecto al patrón general en este escalón intermedio son España, donde frente a un promedio de la UEM de un 45,1%, sólo se alcanza el 23,2% de la población activa con un nivel de estudios intermedio, una cifra que resulta la más baja de todos los países seleccionados, Portugal (25,6%) e Irlanda (39,2%), aunque en el caso de este último país la razón por la que el nivel de estudios intermedio no es el más abundante en su mercado de trabajo se debe a la muy elevada proporción de trabajadores con estudios universitarios.

Y finalmente, el contrapunto lo pone nuestro país con la proporción de trabajadores en activo con un nivel alto en la escala formativa, que con un 36,1% del total de activos se sitúa algo por encima de la media de la UEM, 30,0%, más o menos al nivel de Francia o Suecia, por debajo de Reino Unido, Irlanda, Finlandia, Noruega o Bélgica y superando notablemente los valores de Alemania (28,2%) o Italia (18,7%), aunque en estos países, especialmente en el primero, el peso de los trabajadores con formación profesional es muy elevado.

GRÁFICO 1.

Estructura de la población activa por niveles formativos (2013 Tr. 4º)

Fuente: Labour Force Survey. Eurostat, 2014

La clasificación del Gráfico 1 suscita, en el caso de España, una serie de reflexiones. En primer lugar, está claro que la distribución de la población activa española por niveles formativos resulta altamente peculiar en comparación con la situación europea en promedio, por la muy elevada proporción de trabajadores poco cualificados, la elevada proporción de trabajadores con cualificación alta y por la notable estrechez del escalón intermedio. Destacamos en los extremos, en los escalones de formación baja y, aunque con menos diferencias, en el de formación alta.

En segundo lugar, es común escuchar el argumento de que el elevado peso de la pobla-

ción activa española con un nivel de cualificación bajo es consecuencia de que en las cohortes de población de mayor edad los niveles de estudios altos eran muy poco frecuentes, en un contexto –hace décadas– en la que España era un país atrasado, todavía en desarrollo y muy alejado en renta per cápita de los países centrales europeos. Y que estos trabajadores de más edad sesgan la estructura analizada. Si esto fuese así, la realidad descrita en el Gráfico 1 no sería tan preocupante, puesto que con el paso del tiempo las generaciones jóvenes –supuestamente más cualificadas– sustituirían a las de más edad –menos cualificadas– al jubilarse estas últimas y se corregiría por sí sola la es-

estructura de la población activa por nivel de estudios.

Sin embargo, el Gráfico 2 muestra que el problema no se corrige solo con el paso del tiempo, o al menos no al ritmo que podría considerarse aceptable. Dicho gráfico refleja la misma estructura por niveles de estudios de la población activa del Gráfico 1, pero centrada, exclusivamente en una cohorte de población joven –de 25 a 29 años– que ya han debido, sin embargo, concluir sus estudios y se han incorporado al mercado de trabajo.

Así, en el escalón más bajo de la escala formativa, la población activa de 25 a 29 años española resulta ser la que con gran diferencia se posiciona como la menor cualificada, con un 37,0% en ese peldaño definido por los niveles 0-2 de la escala ISCED. El promedio para la UEM es de sólo un 17,7%, casi veinte puntos porcentuales inferior. Por tanto, la población activa joven en España sigue estando caracterizada por un nivel formativo alarmantemente bajo y tan sólo mejoran en 3,7 puntos la dimensión de este escalón para el conjunto de la población activa española (Gráfico 1).

También en el caso de las cohortes jóvenes el escalón formativo intermedio vuelve a mostrar a España como una excepción en el contexto europeo, puesto que mientras la media de la UEM sitúa al 46,2% de los jóvenes activos de 25 a 29 años con este nivel formativo, en el caso de España, con sólo un 22,9%, volvemos a tener el registro más bajo de todos los países de la muestra e inferior a la mitad de la media de la UEM. En el caso de España, la reducida dimensión de este peldaño –en el que se incluyen los estudios de formación profesional– dificulta estructuralmente el impulso de muchos sectores pro-

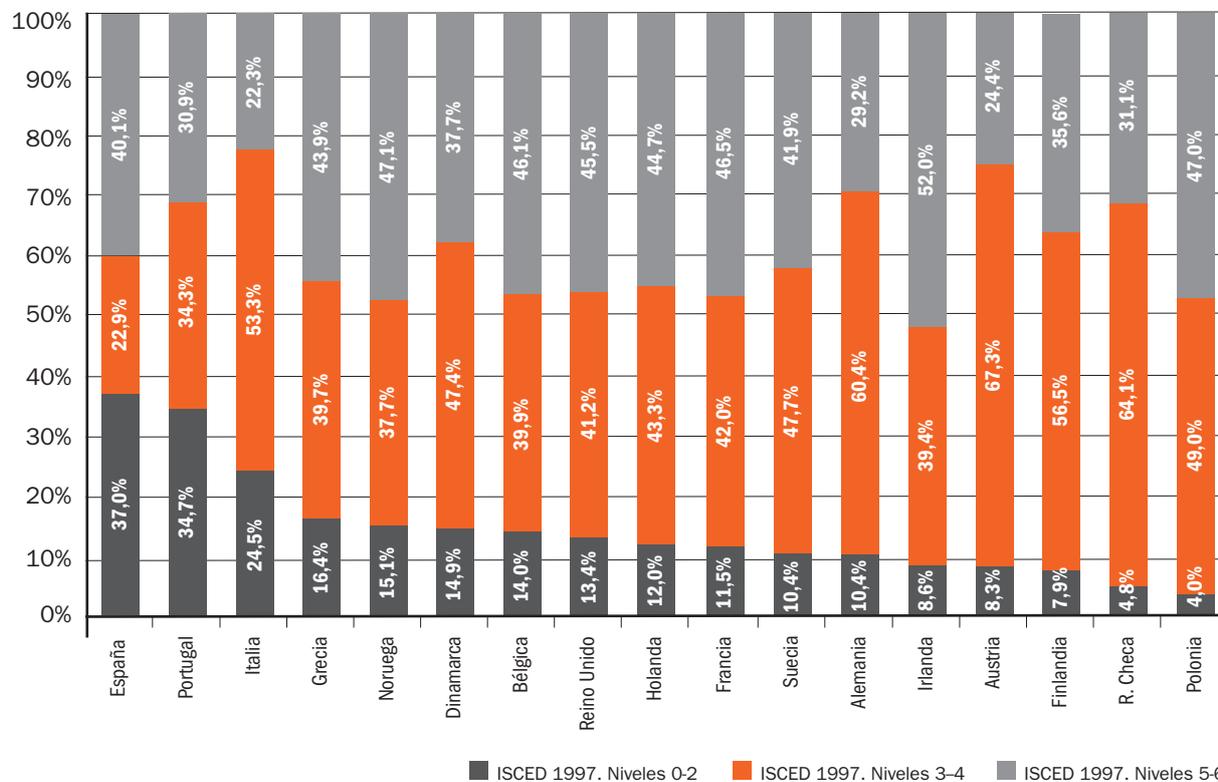
ductivos muy demandantes de dichos perfiles profesionales.

Y, finalmente, en el tramo más cualificado, la cohorte joven española vuelve a salir bien parada, puesto que con un 40,1% se sitúa ligeramente por encima de la media europea (36,1% en la UEM, para la misma cohorte de edad). Sin embargo, hay varios hechos destacables:

- Mientras que la mayor proporción en España de trabajadores activos con estudios universitarios respecto a la media europea era de 6,1 puntos para el conjunto de edades (15 a 64 años), en el caso de las cohortes más jóvenes la brecha a nuestro favor se reduce a sólo 4 puntos. La conclusión obvia es que los jóvenes en el conjunto de Europa han avanzado más en la mejora de su nivel de estudios que en España: mientras que en la UEM el 36,1% de los jóvenes activos tienen estudios universitarios, frente a una proporción del 30,0% en el caso de la población activa de todas las edades, en España los jóvenes, con un 40,1% sólo han mejorado en cuatro puntos el promedio del 36,1% alcanzado por los trabajadores españoles de todas las edades.
- Por otra parte, la proporción de jóvenes activos de España con estudios universitarios ya no destaca en términos europeos. De los dieciséis países escogidos para comparar con los datos españoles, en nueve de ellos la proporción de jóvenes activos con estudios universitarios es superior a la española.

Como breve conclusión, queda apuntalado el hecho 1 mencionado: la población activa española está menos cualificada que la media

GRÁFICO 2.

Estructura de la población activa de 25 a 29 años por niveles formativos (2013 Tr. 4º)

Fuente: Labour Force Survey. Eurostat, 2014

Europea, tanto para el conjunto de las edades como en el caso de los jóvenes.

Hecho 2. La crisis económica no ha creado incentivos suficientes para incrementar los niveles formativos

El análisis anterior es estático. Está referido a un momento del tiempo, el cuarto trimestre de 2013. Pero la dinámica en este tema es importante, puesto que desde su análisis pueden responderse algunas preguntas que se suscitan en torno a los temas que discutimos.

Una de las “historias” que más comúnmente se escuchan es la relacionada con el

sector de la construcción. A grandes rasgos se hace referencia a que el bajo perfil formativo de muchos trabajadores en España se justifica por el hecho de que el sector de la construcción ofreció durante muchos años oportunidades muy atractivas de empleo para muchos individuos –especialmente jóvenes– que abandonaban de manera temprana sus estudios para trabajar en dicho sector productivo. Por tanto, se argumentaba, el bajo perfil de cualificación se justificaba por el mantenimiento de oportunidades de empleo bien remuneradas para trabajadores sin cualificación.

La cuestión clave que merece la pena plantearse es si esa situación ha cambiado en los últimos años, después de la pavorosa

crisis que ha afectado a dicho sector productivo y que ha destruido más de la mitad del empleo que mantenía poco antes de la crisis. Cabría esperar un cambio significativo, dado que a día de hoy centenares de miles –si no millones– de trabajadores poco cualificados que durante tiempo confiaban en la construcción como fuente de empleo saben desde hace años que sus posibilidades de volver a trabajar en dichas actividades se ha desvanecido. ¿Ha cambiado este nuevo escenario de manera significativa el perfil formativo de los trabajadores activos en nuestro país?

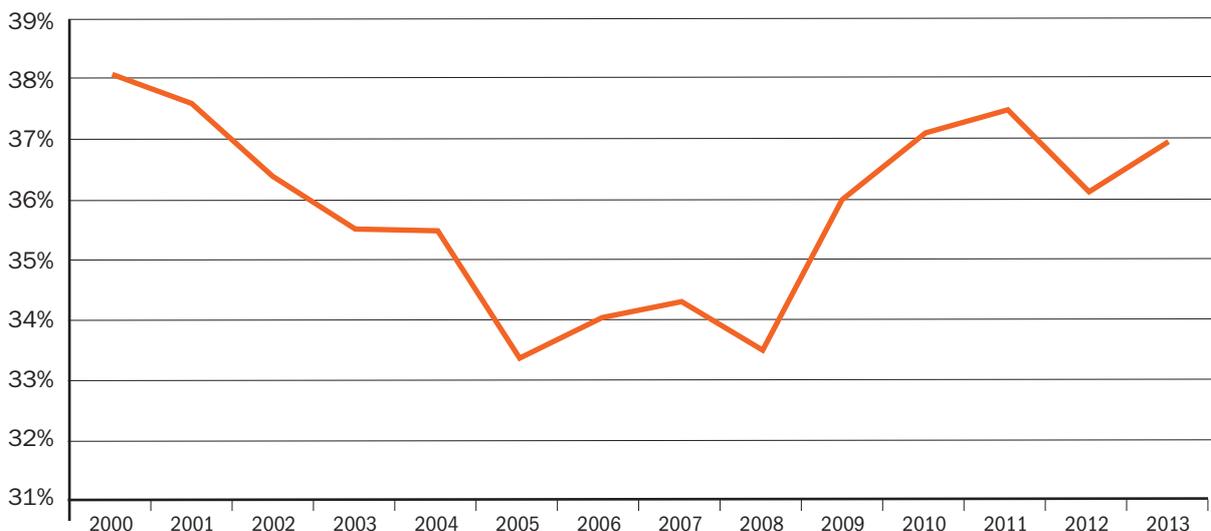
Parecería razonable esperar una tendencia progresivamente decreciente en el tiempo de la proporción de jóvenes activos con menor nivel de estudios, al menos desde que se inicia la crisis, como consecuencia del cambio en las expectativas la-

borales indicadas si esta “historia” fuese cierta. ¿Ha sido así?

Los datos parecen no dar soporte a esta “historia”, tantas veces contada sobre nuestro mercado de trabajo. Podemos verlo desde diferentes puntos de vista. Para empezar, el Gráfico 3 muestra que a lo largo de los últimos años, concretamente desde el año 2000, la proporción de jóvenes de entre 25 y 29 años con un bajo nivel de formación osciló entre un máximo en el año de inicio de la serie, con un 38,1%, y un valor mínimo de un 33,4% en 2005. Pero el gráfico muestra que la tendencia desde el año 2008 ha sido creciente. De hecho, entre el último trimestre de 2007 –momento en el que situamos el inicio de la crisis española– y el último dato disponible, el último trimestre de 2013, la proporción de jóvenes activos con bajo nivel de estudios ha aumentado 2,7 puntos, desde un 34,3% a un 37,0%.

GRÁFICO 3.

España. Proporción de jóvenes (25-29 años) activos con un nivel de estudios bajo (0-2 ISCED 1997) respecto al total de jóvenes activos (2000-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de Labour Force Survey. Eurostat, 2014

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

Este resultado no parece nada intuitivo. Cabría esperar que ante la existencia de menores oportunidades laborales especialmente para los trabajadores menos cualificados se observase en el mercado de trabajo un cambio en la composición, en la que estos perdieran peso relativo respecto al total de activos. Pero el resultado entre los jóvenes españoles ha ido en sentido contrario.

Además, y para quitar aún más peso al argumento basado en el sector de la construcción, en el Gráfico 4 se replica el mismo análisis anterior, pero restringiendo los datos a los correspondientes a las mujeres jóvenes (25 a 29 años) activas. La evolución de su serie debería estar desvinculada de la dinámica del sector de la construcción, dado que su presencia en el mismo ha sido siempre testimonial. Pues bien, al mirar los Gráficos 3 y 4 se aprecian notables coincidencias entre ambas series, lo que parece apuntar a que la dinámica de la presencia de jóvenes poco cua-

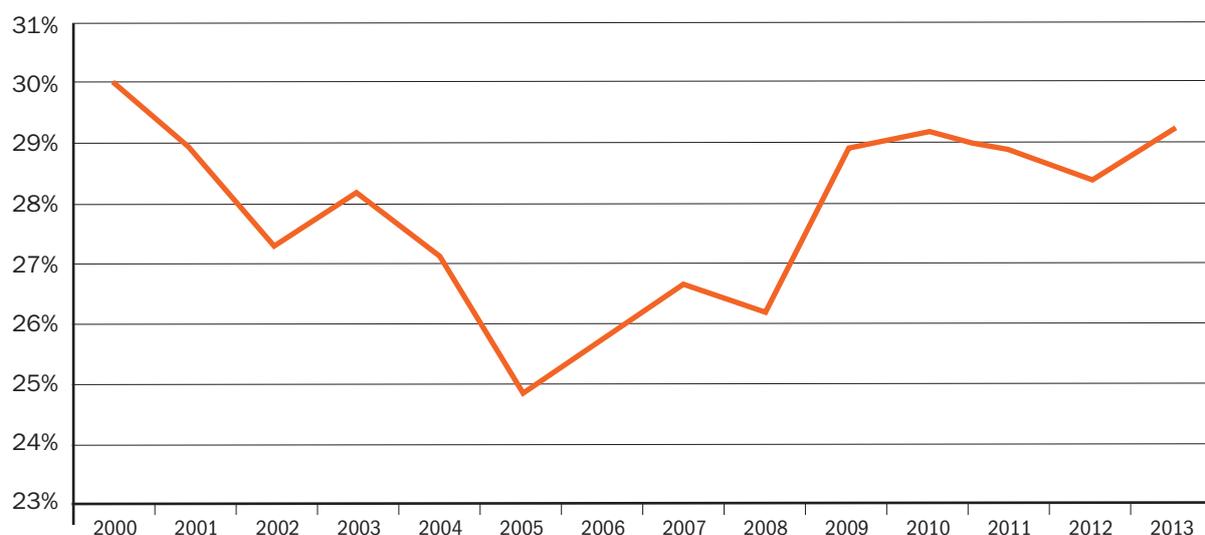
lificados en el mercado de trabajo español no distingue entre sexos. Asimismo, es de destacar, en sentido negativo, que la proporción de mujeres jóvenes sin cualificación respecto al total de mujeres jóvenes activas es hoy, con un 29,2%, la más alta desde el año 2000.

El paso siguiente es comprobar si el comportamiento tan poco intuitivo —el aumento de la presencia en el mercado de trabajo en los últimos años de jóvenes con baja cualificación— es algo que sólo sucede en España o es un efecto que se detecta en otros países europeos.

El resultado puede parecer sorprendente, porque el fenómeno que se observa en España —el aumento del peso que los jóvenes activos con bajo nivel formativo entre el total de jóvenes activos desde 2007 hasta la actualidad— es inaudito en Europa (Gráfico 5). El aumento en España es de 2,7 puntos porcentuales en el periodo referido, y sólo en el caso de la República Checa, con un aumento de dos décimas,

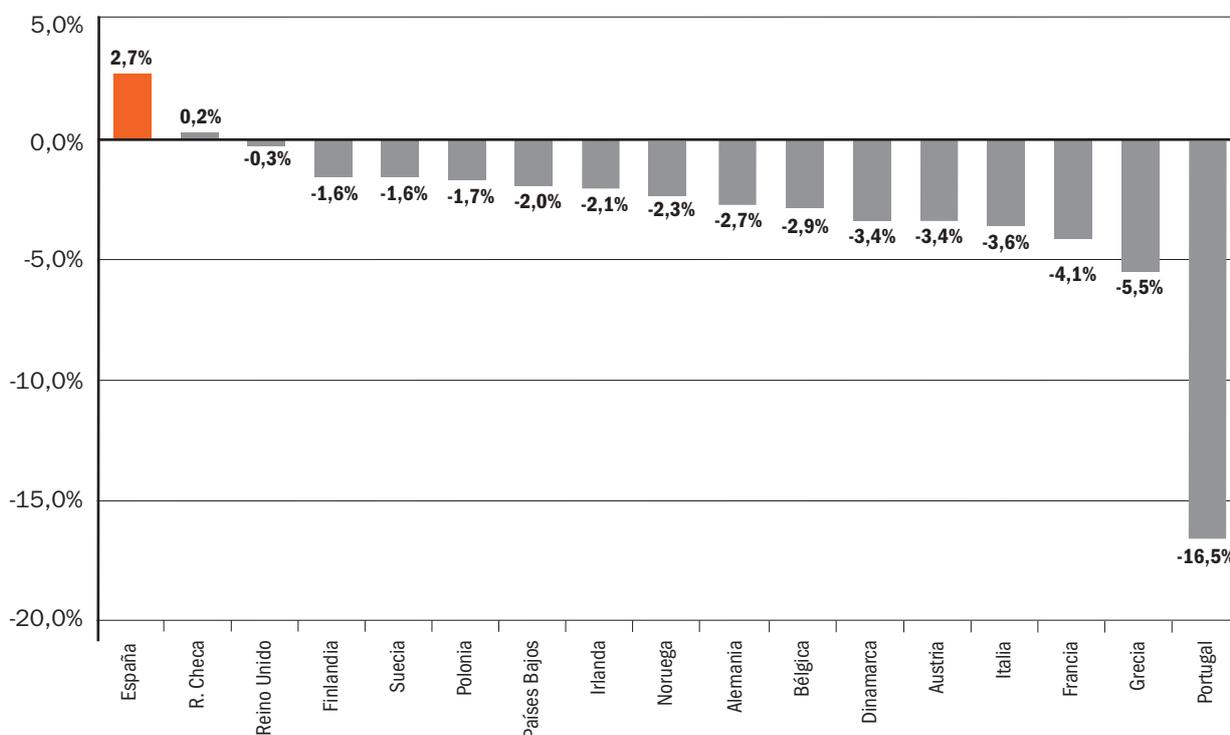
GRÁFICO 4.

España. Proporción de mujeres jóvenes (25-29 años) activas con un nivel de estudios bajo (0-2 ISCED 1997) respecto al total de mujeres jóvenes activas (2000-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de Labour Force Survey. Eurostat, 2014

GRÁFICO 5.

Variación en el periodo 2007 y 2013 de la proporción de jóvenes activos con baja cualificación respecto al total de jóvenes activos

Fuente: elaboración propia a partir de Labour Force Survey. Eurostat, 2014

se observa el mismo signo que en nuestro país. En el resto de países, sin más excepciones, el signo es negativo, es decir, que los jóvenes poco cualificados han perdido peso específico entre la población activa.

En este sentido, otros países como Irlanda, en los que también el sector de la construcción afrontó el estallido de una burbuja inmobiliaria y una redimensión importante de dicho sector, la tendencia ha sido la opuesta a la de España.

Por otra parte –y aunque no está representado gráficamente– en el caso de las mujeres jóvenes se reproduce el mismo fenómeno, y de hecho España es el único país

en el que desde el cuarto trimestre de 2007 se ha producido un incremento de la proporción de mujeres jóvenes activas con bajo nivel de formación. Un aumento que, además, ha sido prácticamente idéntico al del conjunto de los jóvenes, ya que fue de 2,6 puntos porcentuales.

Por tanto, y como conclusión de este segundo hecho: la crisis económica y la desaparición de puestos de trabajo en la construcción no ha reducido el peso de los jóvenes poco cualificados en nuestro mercado de trabajo, sino todo lo contrario. Y este es un hecho único, propio de España, cuya explicación no se encuentra en factores cíclicos o coyunturales.

Hecho 3. Los salarios de los trabajadores no cualificados son comparativamente muy elevados

De hecho, la causa de la baja cualificación no hay que buscarla en la existencia de abundancia de empleos no cualificados, en el empleo creado por la burbuja inmobiliaria en España o por razones de otra índole.

La tesis que se pretende poner de manifiesto es que en España la proporción de población activa con bajo nivel de estudios es elevada porque los incentivos, determinados por los salarios, generan de manera natural dicho efecto. En otras palabras, existen pocos incentivos –en la forma de salarios más elevados– para que un joven poco cualificado se plantease continuar sus estudios para, al menos, alcanzar el nivel intermedio de cualificación.

Aunque en el apartado siguiente se aportará evidencia probatoria de esta hipótesis, es fácil determinar con la información salarial puesta a disposición por el INE, que en España la remuneración de los trabajadores poco cualificados y de los trabajadores con mayor nivel de formación no difiere lo suficiente como para crear incentivos reales, entre los individuos menos cualificados, a la inversión de tiempo, esfuerzo y dinero en cualificarse.

A modo de experimento, vamos a utilizar los últimos datos disponibles de la Encuesta de Estructura Salarial del INE, correspondientes a 2011, y vamos a compararlos con los de 2008. El INE, en dicha encuesta, no ofrece información sobre el nivel formativo de los trabajadores, pero realiza una agrupación de los grandes grupos de ocupación de la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO) en tres categorías:

- Ocupaciones de nivel alto (categorías 1 a 3 de CNO: Directores y Gerentes, Técnicos y Profesionales Científicos e Intelectuales y Técnicos y Profesionales de Apoyo).
- Ocupaciones de nivel medio (categorías 4 a 7 de CNO: Empleados Contables, Administrativos y otros empleados de oficina; Trabajadores de Servicios de Restauración, Personales, Protección y Vendedores; Trabajadores Cualificados en el sector Agrícola, Ganadero, Forestal y Pesquero; y Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción, excepto operadores de instalaciones y maquinaria).
- Ocupaciones de nivel bajo (categorías 8 y 9 de CNO: Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores; y Ocupaciones elementales).

Por supuesto, no existe una correlación unitaria entre niveles educativos y nivel de ocupación, pero la correlación es positiva y elevada. De hecho, sobre todo en los niveles altos del CNO, las profesiones están definidas de manera muy vinculada a un nivel formativo superior. Por tanto, aunque la comparación se hace en términos de categorías profesionales y no en términos de niveles formativos individuales, se entiende –como otros estudios anteriores han puesto de manifiesto– que los resultados no difieren de manera esencial.

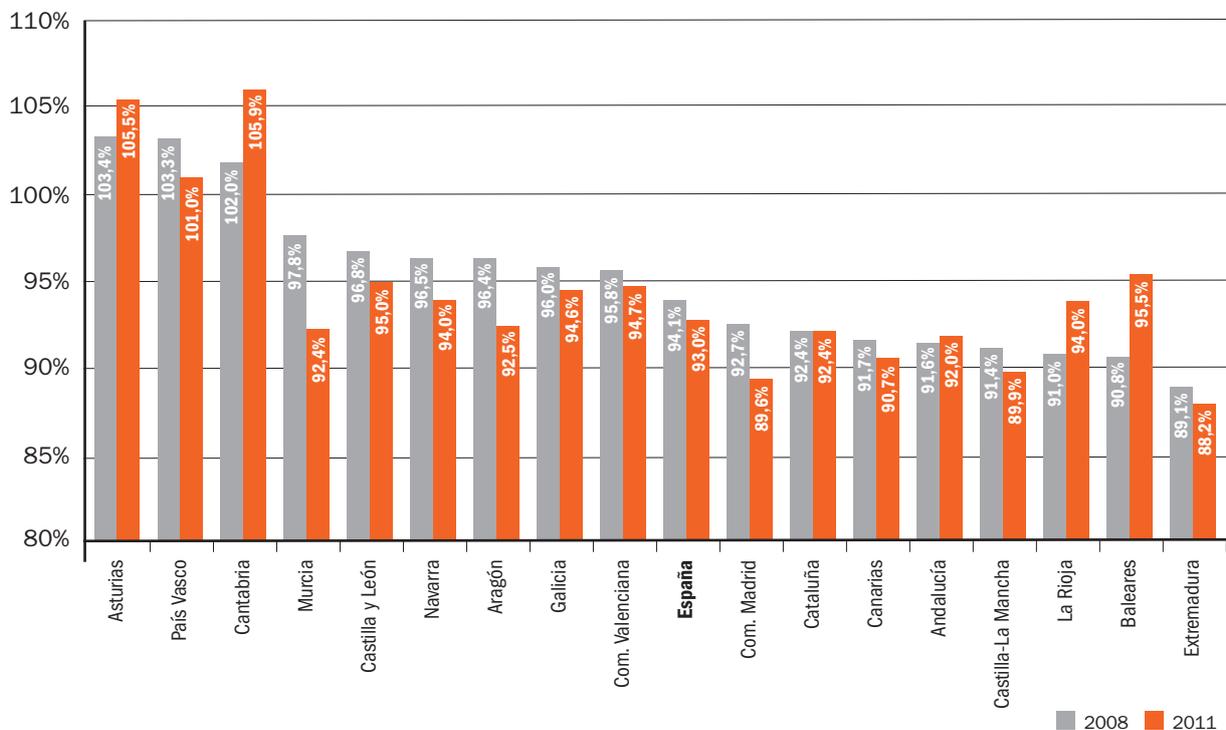
Para corregir sesgos vinculados a diferentes niveles de contratación a tiempo parcial, en vez de tomar información de salarios mensuales, se toma la información de salarios por hora (“ganancia por hora normal de trabajo”) y se determinan tres ratios: el salario por hora de las ocupaciones bajas respecto a las ocupaciones medias y altas y, en tercer lugar, el salario por hora de las ocupaciones medias respecto a las altas.

Los salarios pagados por hora en las ocupaciones que hemos definido como de nivel bajo han demostrado ser (Gráfico 6):

- Muy elevados cuando se comparan con las remuneraciones que se perciben en las ocupaciones de nivel medio. En el año 2011 el salario medio por hora para las ocupaciones de nivel bajo (grupos 8 y 9 de la CNO) eran equivalentes al 93,0% del salario medio por hora pagado en las ocupaciones de nivel intermedio. En algunas comunidades autónomas se llegaba a superar el 100%, como en el caso de Asturias, Cantabria y País Vasco. En esas comunidades el estar poco cualificado o trabajar en ocupaciones de nivel bajo parece estar recompensado respecto a aquellos que trabajan en ocupaciones me-
- Muy poco sensibles a la crisis. Según la Encuesta de Población Activa del INE en los seis años transcurridos entre los cuartos trimestres de 2007 y 2013, la ocupación en España descendió en 3.718.700 personas, de los que el 75,0% (un total de 2.790.300) correspondían a ocupados con un bajo nivel de cualificación (primera etapa de educación secundaria, o menos). Y en el periodo 2008-2011 –para el que se realiza el análisis del cambio de salarios– dicha proporción fue de un 78,0% (de la pérdida de 2.669.400 ocupados, 2.083.200 correspondieron a ocupa-

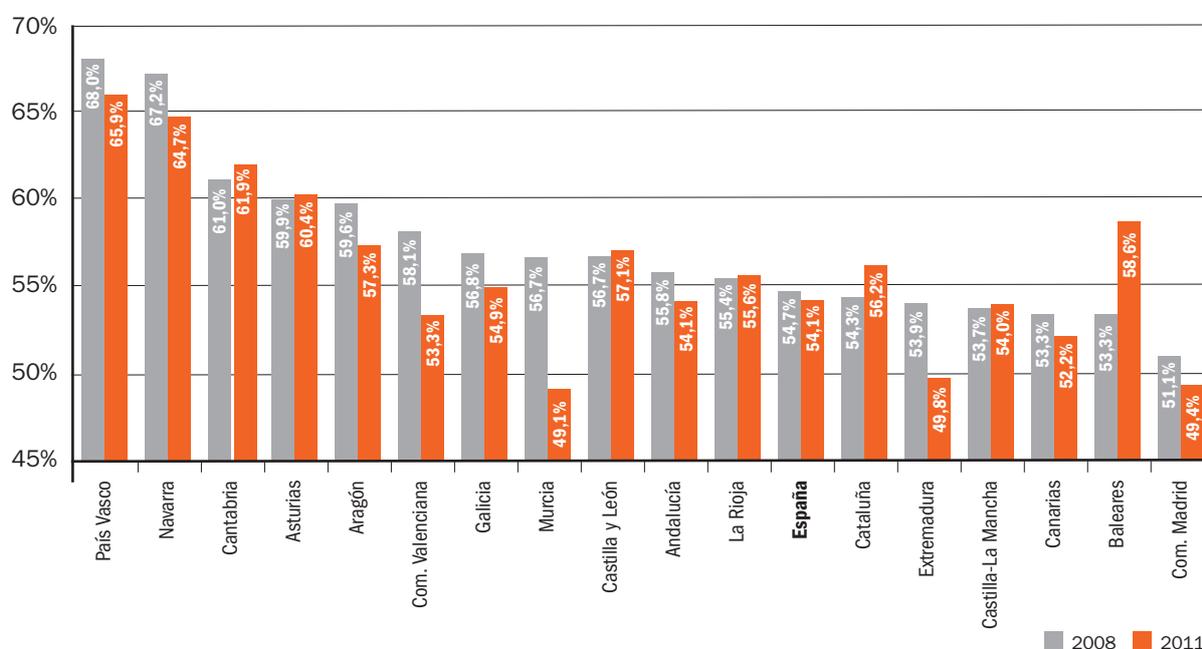
GRÁFICO 6.

Salario por hora en ocupaciones de nivel bajo/salario por hora en ocupaciones de nivel medio



Fuente: elaboración propia a partir de INE (Encuesta de Estructura Salarial)

GRÁFICO 7.

Salario por hora en ocupaciones de nivel bajo/salario por hora en ocupaciones de nivel alto

Fuente: elaboración propia a partir de INE (Encuesta de Estructura Salarial)

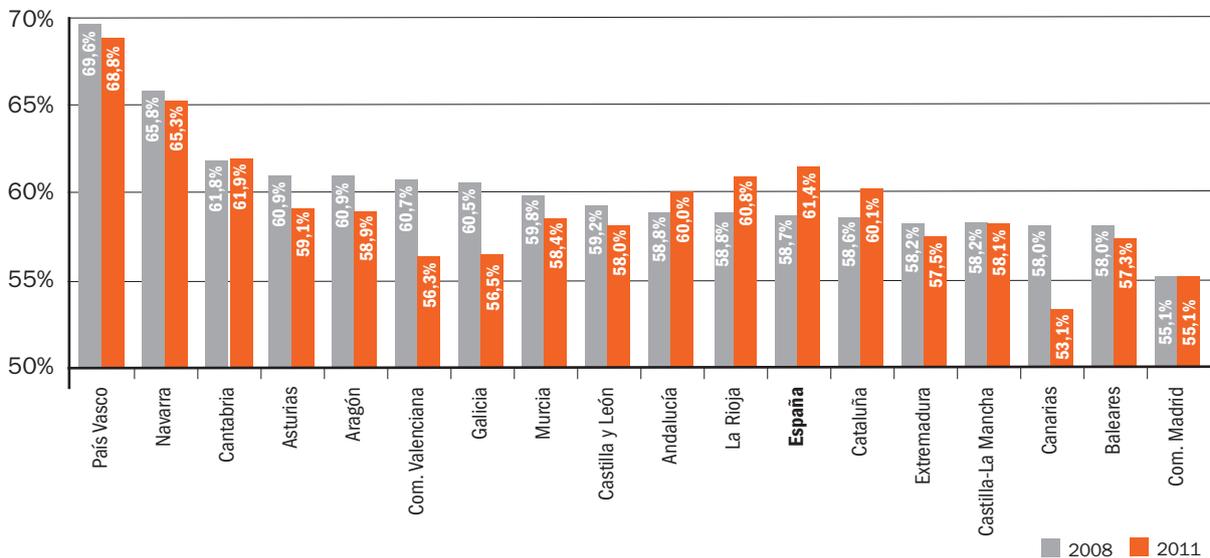
dos con bajo nivel de cualificación). El grueso del empleo destruido por la crisis fue empleo poco cualificado. Aun así, el ratio entre el salario medio por hora en ocupaciones de nivel bajo respecto al de las ocupaciones de nivel intermedio apenas se vio modificado entre 2008 y 2011, al pasar en esos tres años del 94,1% al 93,0%. Y en cinco comunidades autónomas el ratio, incluso, aumentó entre dichos años.

Con unos salarios de los trabajadores no cualificados tan cercanos a los de los que cuentan con cualificación intermedia y, además, tan poco sensibles a las condiciones cíclicas, estamos ante un auténtico desincentivo a adquirir cualificación en nuestro país. Y este es un problema de carácter estructural: no está vinculado a un momento cíclico concreto de nuestra economía ni a un sector de

actividad específico. Es un problema global, y la consecuencia ya la hemos visto al comparar la estructura de cualificaciones en España con la de los países de nuestro entorno.

La falta de sensibilidad se transmite a toda la escala salarial. En el Gráfico 7, en el que la comparación se realiza entre los salarios de los trabajadores en ocupaciones de nivel bajo con los de los que ocupan puestos de cualificación alta, se aprecia el mismo fenómeno. El ratio apenas varía en términos agregados entre 2008 y 2011, reduciéndose seis décimas, al pasar del 54,7% al 54,1%. Y en el Gráfico 8, en el que el ratio salarial se establece para las ocupaciones de nivel medio con las de nivel alto, la situación agregada en España es prácticamente idéntica en los dos años analizados, puesto que sólo se reduce una décima, del 58,2% al 58,1% entre 2008 y 2011.

GRÁFICO 8.

Salario por hora en ocupaciones de nivel bajo/salario por hora en ocupaciones de nivel alto

Fuente: elaboración propia a partir de INE (Encuesta de Estructura Salarial)

De este análisis se desprenden dos importantes conclusiones: la estructura salarial en España es muy compacta, con muy pocas diferencias entre niveles de cualificación, especialmente cuando comparamos los niveles de cualificación bajos e intermedios; y, por otra parte, a pesar de la pavorosa crisis económica experimentada, muy focalizada en los trabajadores de menor cualificación, no se ha observado que los salarios hayan ejercido como mecanismo de ajuste, al no haberse ensanchado el rango salarial entre las ocupaciones más bajas y el resto.

Hecho 4. **La rentabilidad privada en España de adquirir educación es baja**

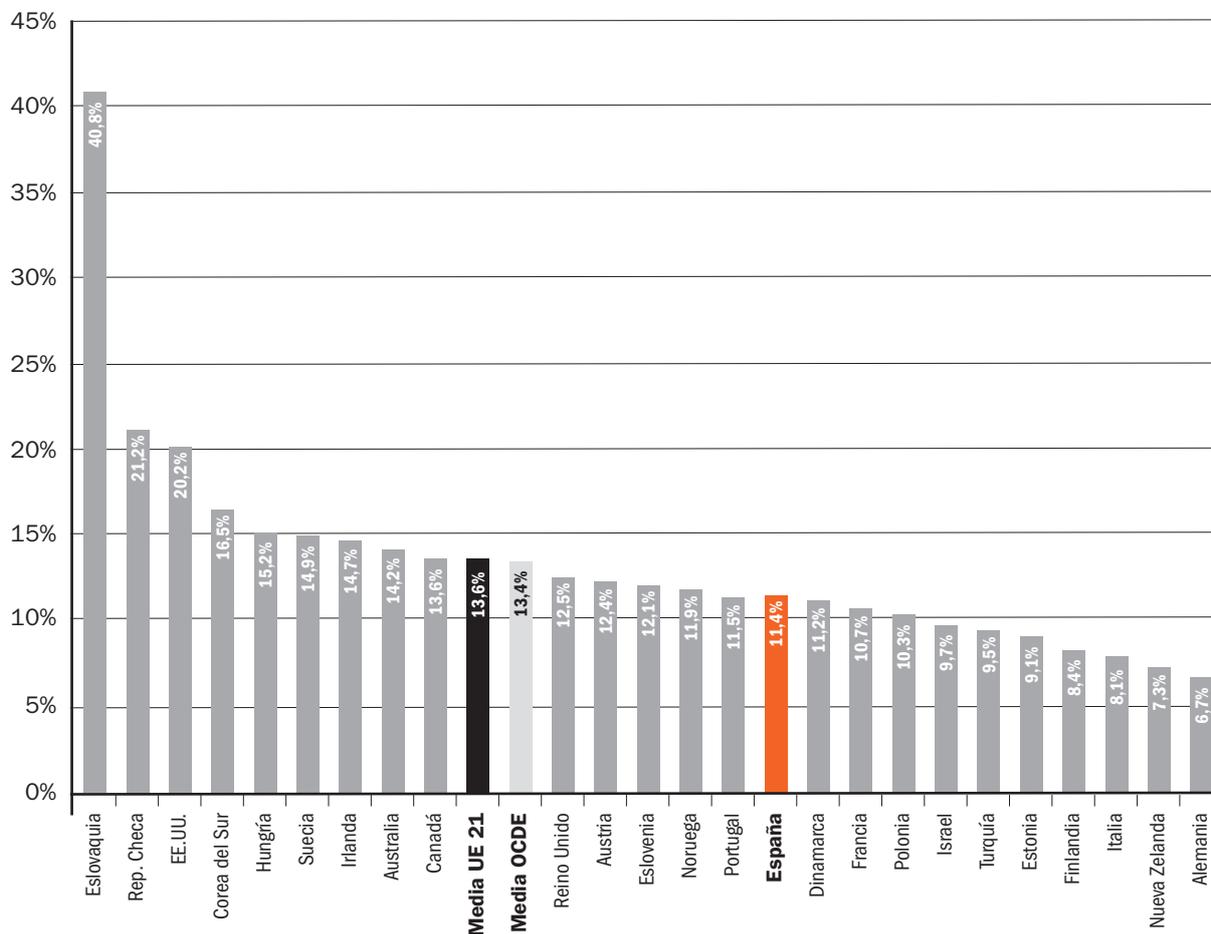
La información estadística del INE parece apuntar la idea de que los salarios de los trabajadores altamente cualificados resultan en España “demasiado” bajos respecto a los de aquellos que cuentan con cualificación media

y baja. De ahí se deriva la consecuencia de que puede resultar poco rentable, desde un punto de vista privado, tomar la decisión de continuar con la formación una vez alcanzado el nivel básico.

Pero para aclarar este punto, es interesante poder responder a la pregunta previa de si el nivel de rentabilidad privada de adquirir educación es en España mayor o menor que en países de nuestro entorno. Si esto es así, puede empezar a apuntarse una posible relación causal entre bajos niveles de cualificación y baja rentabilidad privada de formarse. Pero si la evidencia internacional no apoya la hipótesis, entonces dicha explicación es más dudosa.

Sin embargo, la OCDE ofrece evidencia en este sentido (OCDE, 2012a), al haber medido para sus países integrantes la rentabilidad privada tanto de adquirir formación secundaria no obligatoria como formación universitaria. En su

GRÁFICO 9.

Tasa privada de retorno de adquirir formación secundaria no obligatoriaFuente: OCDE (2012) *Education at a Glance 2012*

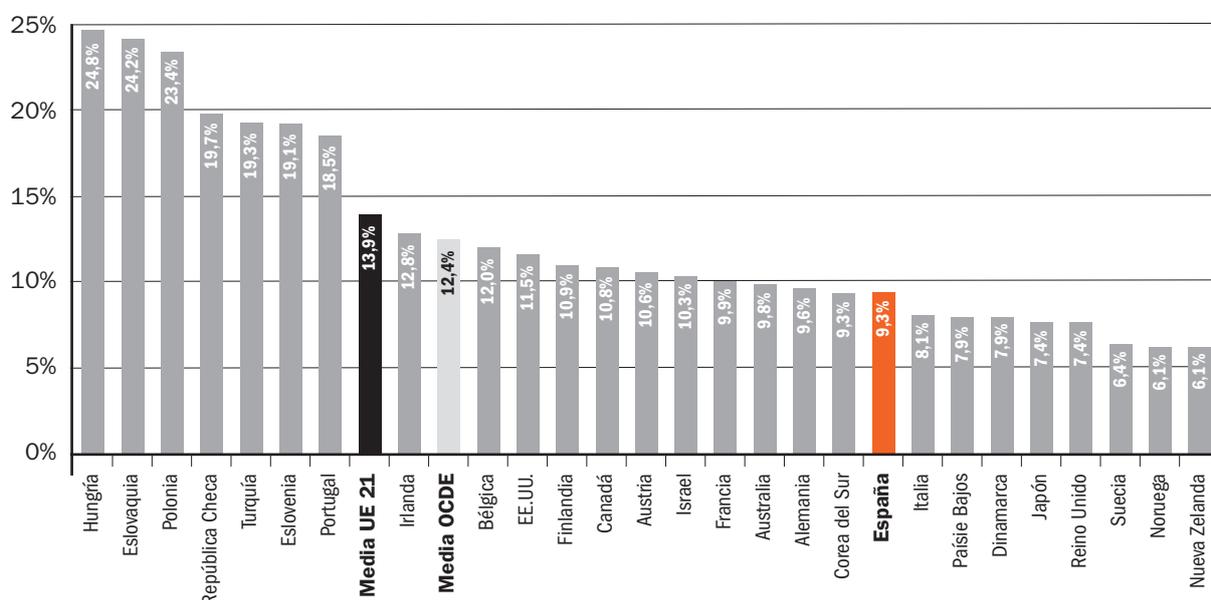
análisis tienen en cuenta los costes directos de formarse, los ingresos perdidos durante el periodo de formación y los costes fiscales y de Seguridad Social y, en el otro platillo de la balanza, los mayores ingresos fruto de la educación recibida y la menor probabilidad de caer en desempleo. En los Gráficos 9 y 10 se presentan los resultados de la comparación internacional.

Es inmediato comprobar, en esta comparación internacional, que la tasa privada de retorno de la formación en España es sensiblemente inferior a la media tanto de la OCDE como de la Unión Europea. Y el resultado es

consistente tanto para la educación secundaria postobligatoria como para la formación universitaria. En el primer caso nos situamos 2,2 puntos por detrás de la media europea y en la formación universitaria, con 4,6 puntos menos de tasa de retorno. Este último resultado puede suscitar la paradoja de que, como se ha visto, la proporción de universitarios en nuestro mercado de trabajo es relativamente elevada.

Ha llegado el momento de unir los hechos encontrados hasta ahora: la población activa española está relativamente poco cualificada, los salarios de los trabajadores menos cualificados

GRÁFICO 10.

Tasa privada de retorno de adquirir formación terciariaFuente: OCDE (2012). *Education at a Glance 2012*

son altos en términos de los de los trabajadores más cualificados y la rentabilidad privada de incrementar la formación es menor que en los países de nuestro entorno. Y la pregunta es obvia: ¿son hechos vinculados por una relación causal?

¿Casualidad o causalidad?

Varios estudios acometidos en los últimos años han analizado la relación entre las variables mencionadas. Y es abundante la evidencia respecto a la caída progresiva de la rentabilidad privada de la educación en España en las últimas décadas.

Un ejemplo bien conocido es el trabajo de Felgueroso, F.; M. Hidalgo y S. Jiménez-Martín (2010), que documentan una fuerte caída de la rentabilidad privada en la década de los noventa, debida, según su análisis, tanto a un desajuste entre los niveles formativos de los individuos y los trabajos que desempeñan

como a la proliferación de la contratación temporal, que incrementó la rotación y la inestabilidad laboral, dificultando la rentabilización de los estudios realizados.

Otro estudio, publicado por la Fundación de las Cajas de Ahorros [Raymond, J. L. (coord.) 2011] puso de manifiesto una serie de preocupantes conclusiones. En particular, que la caída de los retornos educativos también había continuado en la primera década de este siglo, especialmente entre las mujeres. Y que los niveles educativos superiores han sido los que se han visto más afectados negativamente por la caída en los rendimientos de la educación.

La última pregunta para la que queremos afianzar la respuesta es la siguiente: si queda claro que la rentabilidad privada de la educación ha caído en España en las últimas dos décadas y, además, está por debajo de la media europea y de la OCDE, ¿es esta la

causa que está detrás de que contemos con una población activa menos cualificada?

Una reciente investigación sobre esta cuestión, que aporta una respuesta muy contundente, es la desarrollada por Lacuesta, A.; S. Puente y E. Villanueva (2012). Precisamente el planteamiento teórico desarrollado en dicho trabajo plantea que la decisión de acumular capital humano por parte de los individuos responde a la expectativa de rentabilidad de la formación que el individuo formula en el momento de tomar su decisión sobre si continuar su trayectoria de acumulación de capital humano o truncarla e insertarse en el mercado de trabajo.

Además, en esta investigación se recalca el carácter inusual de lo sucedido en España con la rentabilidad de la educación superior, ya que contrariamente a lo sucedido en otros países desarrollados, ha estado disminuyendo desde mediados de los noventa.

El trabajo econométrico desarrollado, a partir de información procedente de la base de convenios colectivos provinciales, pone de manifiesto que en aquellas regiones en las que los jóvenes están expuestos, en el momento de tomar su decisión sobre seguir estudiando, a un incremento de diez puntos porcentuales en el ratio de los salarios de los trabajadores menos cualificados respecto a los de cualificación intermedia reducen en 6,5 puntos su probabilidad de seguir estudiando más allá de la escolarización obligatoria.

También se detecta evidencia sobre la caída en la participación de los jóvenes en estudios universitarios, en concreto de 3,8 puntos, cuando a la edad de 17 años perciben un aumento del 10% en el ratio de los salarios de cualificación media respecto a los de cualificación superior.

Conclusiones y recomendaciones

1. El mercado de trabajo español tiene un problema estructural, que es la baja cualificación de sus trabajadores en términos comparativos con los países de nuestro entorno. La presencia entre la población activa de personas con un bajo nivel de estudios es muy superior a la media europea, aproximadamente el doble, y este hecho no es fácilmente explicable por factores coyunturales o sectoriales.
2. Además, dicho desequilibrio educativo de nuestro mercado laboral no ha dado síntomas de corregirse durante los seis años de crisis económica que hemos atravesado, pese a que esta se ha cebado especialmente en los trabajadores menos cualificados, que son los que han soportado el 75% de la destrucción de empleo neta.
3. Detrás de este fenómeno subyace un sistema de remuneraciones que no recompensa la adquisición de capital humano, muy especialmente en el sensible escalón entre los estudios obligatorios y la formación de grado medio y profesional, donde España tiene uno de sus talones de Aquiles en términos comparativos con los países de nuestro entorno.
4. La decisión de no formarse resulta, por tanto, racional desde el punto de vista privado, dado que al ser tan elevado el ratio de los salarios de los trabajadores con cualificación baja respecto a los de cualificación media, y además ser un ratio muy insensible a cambios cíclicos en nuestra economía, los individuos no tienen incentivos a continuar su formación más allá de los niveles básicos.
5. Este comportamiento ha sido detectado por varios estudios que han abordado la relación entre las variables mencionadas.

Resulta difícil hacer recomendaciones en este sentido, puesto que la solución no constituye algo directamente “regulable” mediante un cambio normativo. Pero está claro que el mercado laboral español tiene un problema en su sistema de fijación de salarios a través de la negociación colectiva.

6. Un sistema de negociación colectiva que no ofrece suficientes incentivos a la formación, mediante una horquilla salarial más amplia entre las ocupaciones de mayor cualificación y responsabilidad y las de menor nivel de cualificación requerida genera el problema descrito. Por tanto, una recomendación –asumimos que de difícil puesta en práctica– es la ampliación de las horquillas

salariales en el ámbito de la negociación colectiva.

7. Otro aspecto relevante es el de la inadecuación, en términos de requerimientos formativos, de los puestos ocupados por una parte de los individuos más cualificados. El fenómeno de la sobrecualificación involuntaria reduce la rentabilidad privada de la educación y desincentiva los esfuerzos formativos de los trabajadores. Pero para incidir sobre este aspecto sería necesario también plantearse la necesidad de remodelar en profundidad la formación de carácter intermedio, y muy especialmente la formación profesional, para adecuarlas de manera dinámica a las necesidades del mercado de trabajo nacional.

Referencias bibliográficas

De la Fuente, A. y J. F. Jimeno (2011). “La rentabilidad privada y fiscal de la educación en España y sus regiones”. *FEDEA Working Paper* 2011-11.

Felgueroso, F.; M. Hidalgo y S. Jiménez-Martín (2010). “Explaining the fall of the skill wage premium in Spain”. *FEDEA Working Paper* 2010-19.

Hernández, L. y L. Serrano (2013). “Efectos económicos de la educación en España: Una aproximación con datos PIAAC”. *Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la Población Adulta, 2013. Informe Español. Análisis Secundario*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Lacuesta, A., S. Puente y E. Villanueva (2012). “The Schooling Response to a Sustained Increase in Low-Skill Wages: Evidence from Spain 1989-2009”. Banco de España. *Documentos de Trabajo*, nº 1208.

OCDE (2012a). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing.

OCDE (2012b). “Labour Losing to Capital: What Explains the Declining Labour Share?” *OECD Employment Outlook 2012*, pp. 109-161.

OCDE (2011). “Earnings Volatility: Causes and Consequences”. *OECD Employment Outlook 2011*, pp. 153-190.

Puente, S. y E. Villanueva (2011). “Los rendimientos salariales y la evolución reciente del nivel educativo”. *Boletín Económico*, julio-agosto 2011. Banco de España.

Raymond, J. L. (coord.) (2011). *¿Es rentable educarse? Marco conceptual y principales experiencias en los contextos español, europeo y en países emergentes*. Fundación de las Cajas de Ahorros. Estudios de la Fundación.

Strauss, H. y C. de la Maisonnette (2009). “The Wage Premium on Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD Countries”. *OECD Journal: Economic Studies*. Volume 2009.

Las políticas activas de empleo: un análisis de su eficacia

Felipe Sáez

Profesor Titular de Análisis Económico, Universidad Autónoma de Madrid¹

Introducción

En este artículo se analizan los principales efectos de las políticas del mercado de trabajo (también denominadas políticas de empleo) del tipo de las llevadas a cabo en nuestro país. No se trata tanto de un repaso por menorizado de las mismas, sino de un estudio de los grupos de medidas instrumentadas, así como de los efectos más significativos que pueden tener sobre los participantes en el mercado laboral español.

Se presentan primero, de manera individualizada, los recursos económicos que realizan en este campo los diversos países de la OCDE

en relación a su PIB para, al hilo de la experiencia acumulada en los mismos, hacer un repaso del alcance y limitaciones que estas políticas tienen –microeconómicas las más– en un entorno macroeconómico, de los objetivos que persiguen y de los efectos que vienen teniendo: unos positivos y otros no deseados.

En los apartados posteriores del trabajo se recogen los contenidos programáticos de la denominada estrategia de empleo en España y los recursos económicos destinados a la misma en los últimos años, clasificados por líneas de actuación. Adicionalmente, aprovechando la experiencia recogida en algunas regiones, se analizan los efectos que en nuestro

¹ El artículo se basa en buena medida en un amplio trabajo llevado a cabo en el seno de la UAM por encargo de la Comunidad de Madrid (Consejería de Empleo, Turismo y Cultura) por un equipo formado por Maite Blázquez, Ainhoa Herrarte, Julián Moral y Felipe Sáez (Blázquez, 2013), titulado “Análisis Coste-Beneficio de las Políticas Activas de Empleo en la Comunidad de Madrid” en el seno del Programa Panorama Laboral de la CM. La redacción del artículo y las conclusiones del mismo son no obstante de mi exclusiva responsabilidad.

país tienen esos grupos de actuaciones, comparando básicamente la evolución laboral de los colectivos de participantes en las medidas con la evolución que vienen teniendo en el mercado de trabajo los colectivos de no participantes, al objeto de reflejar posibles diferencias en el comportamiento laboral de unos y otros. Al hilo del análisis realizado se ofrecen, finalmente, una serie de conclusiones de carácter operativo.

Tipos de políticas del mercado de trabajo en los países de la OCDE

Las políticas del mercado de trabajo (PMT), esto es, las destinadas a influir directamente en el funcionamiento del mercado laboral o en los grupos (oferentes y demandantes) que en él participan, aparecen escindidas en dos grandes bloques. Las denominadas pasivas (PPMT) y las activas (PAMT). En términos generales, las primeras tienen como objetivos principales proveer de recursos a quienes carecen de empleo, modular jubilaciones anticipadas o retrasos en la jubilación y afectar al tiempo de trabajo mediante suspensiones o reducciones de empleo. Las segundas persiguen aumentar el empleo, combatir fallos del mercado (poca transparencia, baja productividad en ciertos grupos, selección adversa en la cobertura de vacantes, discriminación, exclusión laboral, etc.) o reducir los desincentivos generados por algunas de las políticas pasivas. En todo caso, tales políticas no pueden ejercer nunca el papel de potenciar una débil demanda de actividad productiva ni, por tanto, cargar con el peso de combatir las grandes cifras de desempleo que atenazan a los distintos países en la actualidad y a España en particular.

Desde una perspectiva temporal, las PMT tienen, en grandes líneas, efectos contracíclicos, en el sentido de que los recursos a ellas destinados caen en importancia en términos de

PIB en periodos de expansión económica o aumentan en épocas de contracción y recesión. Cuando las políticas pasivas experimentan fuertes crecimientos, las políticas activas se encaminan adicionalmente a introducir una racionalización del gasto en el capítulo de las pasivas, a la vez que suelen afinar sus propios métodos y objetivos tratando de evitar malos resultados.

En el grupo de las PAMT, las que absorben más recursos en el conjunto de los países de la OCDE son la formación, la intermediación en el mercado laboral (ejercida directamente por el servicio público de empleo o por subcontratación con agencias privadas) y las ayudas destinadas a estimular el empleo o la contratación laboral de las empresas y unidades productivas de diversa índole. En algunos países, como Bélgica, España o Suecia, los recursos dedicados a este último tipo de actuaciones sobresalen de manera notable.

En el Cuadro 1 se refleja, referida a distintos años y países, la importancia que vienen alcanzando las PMT en relación al PIB de cada país, siguiendo la información proporcionada por Eurostat y OCDE. Como puede apreciarse, los países dedican esfuerzos importantes al conjunto de las PMT (en torno al 1-1,5% del PIB en los países europeos para las políticas activas y el 1-3% más o menos en las pasivas), adquiriendo más entidad las pasivas en algunos de ellos, condicionadas sus cifras en función de la magnitud del desempleo alcanzado. Éste es, especialmente, el caso de nuestro país.

Según los datos de la OCDE, la proporción de población laboral afectada por unas y otras políticas varía igualmente entre países. En relación a las activas, los países europeos que más sobresalen son Bélgica (con más del 12% de su población laboral cubierta), Dinamarca, Francia, Italia y España, viéndose in-

CUADRO 1.
Gasto en PMT en diferentes países (% PIB)

	MEDIDAS ACTIVAS												MEDIDAS PASIVAS										
	1. Servicios públicos de empleo y administración		2. Formación		4. Incentivos al empleo		5. Empleo discapacitados		6. Creación directa de empleo		7. Incentivos para emprender actividades		Total medidas activas (1-7)		8. Sostenimiento de rentas de personas sin empleo		9. Jubilación anticipada		Total programas medidas pasivas (8-9)				
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	
Australia	0,16	0,15	0,03	0,03	0,01	0,01	0,07	0,07	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,31	0,29	0,50	0,51	-	-	0,50	0,51
Austria	0,18	0,18	0,52	0,45	0,06	0,03	0,03	0,03	0,04	0,05	0,01	0,01	0,01	0,01	0,84	0,75	1,23	1,12	0,17	0,15	1,40	1,28	
Bélgica	0,22	0,21	0,16	0,15	0,59	0,72	0,13	0,14	0,36	0,37	-	-	-	-	1,47	1,59	1,53	1,38	0,73	0,71	2,26	2,09	
Canadá	0,14	0,11	0,13	0,10	-	-	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,33	0,26	-	-	0,79	0,65	-	-	0,79	0,65
Dinamarca	0,61	0,67	0,41	0,50	0,32	0,40	0,71	0,69	-	-	-	-	-	2,05	2,26	-	-	1,41	1,33	0,37	0,31	1,78	1,65
Francia	0,30	0,25	0,38	0,36	0,11	0,06	0,07	0,07	0,22	0,14	0,05	0,05	0,14	0,93	-	-	1,44	1,40	0,01	0,01	1,45	1,40	
Alemania	0,38	0,34	0,31	0,26	0,09	0,06	0,03	0,03	0,05	0,03	0,08	0,07	0,94	0,79	-	-	1,27	0,98	0,05	0,05	1,33	1,03	
Irlanda	0,18	..	0,46	..	0,06	..	0,01	..	0,25	..	-	..	0,96	..	-	-	2,93	..	0,05	..	2,98	..	
Italia	0,11	0,11	0,14	0,14	0,15	0,15	-	-	0,01	0,01	0,02	0,01	0,43	0,41	-	-	1,35	1,28	0,10	0,08	1,45	1,36	
Japón	0,05	0,05	0,07	0,03	0,10	0,09	-	-	0,05	0,09	-	-	0,28	0,27	-	-	0,35	0,35	-	-	0,35	0,35	
Países Bajos	0,43	0,41	0,14	0,13	0,01	0,01	0,48	0,44	0,17	0,11	-	-	1,22	1,11	-	-	1,75	1,63	-	-	1,75	1,63	
Nueva Zelanda	0,12	0,10	0,13	0,10	0,02	0,02	0,05	0,05	0,01	-	-	-	0,33	0,27	-	-	0,57	0,41	-	-	0,57	0,41	
Noruega	..	..	0,22	0,19	0,06	0,05	0,18	0,17	0,05	0,05	-	-	..	..	-	-	0,48	0,41	-	-	0,48	0,41
España	0,17	0,15	0,20	0,20	0,27	0,26	0,08	0,08	0,10	0,08	0,12	0,11	0,94	0,88	3,11	2,79	0,04	0,04	0,04	0,04	3,15	2,83	
Suecia	0,30	0,29	0,09	0,08	0,45	0,45	0,24	0,25	-	-	0,02	0,02	1,11	1,09	-	-	0,80	0,63	-	-	0,80	0,63	
Estados Unidos	0,04	0,04	0,04	0,04	0,01	0,01	0,03	0,03	0,01	0,01	-	-	0,14	0,14	-	-	0,77	0,57	-	-	0,77	0,57	
Conjunto OCDE	0,16	0,14	0,17	0,15	0,12	0,12	0,09	0,10	0,08	0,06	0,02	0,02	0,65	0,58	-	-	0,95	0,79	0,08	0,07	1,03	0,86	

Fuente: Para países UE: Eurostat (2013), Labour Market Policy; 2013. Para otros países: OCDE Database on Labour Market Programmes

fluidas estas cifras por la calidad, contenido y recursos dedicados a las distintas medidas y a la composición de la oferta practicada. En algunos de ellos, determinadas actividades están atendidas indirectamente por la extensión del sistema educativo, donde la oferta de formación de tipo profesional u ocupacional viene cubierta ya en buena medida por el sistema educativo ordinario (caso de la formación dual en Alemania).

Experiencia internacional: alcance y limitaciones

Está bien asentado el hecho de que los objetivos perseguidos por las políticas activas son favorecer la calidad e intensidad de la búsqueda de empleo y su adaptación a los requerimientos del mercado laboral en la vertiente de la oferta del factor trabajo, estimular la eficiencia en la cobertura de vacantes de empleo por parte de las empresas y otras unidades de producción, o reducir determinadas barreras generadas en ocasiones por la propia estructura o regulación laboral vigente en los países. La evidencia muestra que tales objetivos se hallan ciertamente detrás de los programas impulsados por los gobiernos. Pero, junto al fenómeno de los efectos positivos a los que se alude en los apartados siguientes, no puede olvidarse que la instrumentación de las PAMT puede generar efectos no deseados a priori (Calmfors y otros, 2001; Boone y van Ours, 2004; Kluve, 2010; Ecorys e IZA, 2012 entre otros).

Buena parte de esta última clase de efectos no son fácilmente medibles y su importancia difiere entre países, programas, medidas o periodo de tiempo en el que se aplican (Becker e Ichino, 2002). Teóricamente hablando, cabe señalar una serie de ellos como potencialmente relevantes. En la vertiente del empleador, puede hablarse así de “peso muerto” cuando los re-

sultados del programa o de las medidas no son diferentes de lo que habría ocurrido en ausencia de uno u otras. Por ejemplo, las bonificaciones para la contratación –sea fija o temporal– de un trabajador en una empresa que lo habría contratado incluso en ausencia de la subvención o la ayuda.

Podemos encontrarnos igualmente con el efecto “sustitución”, que sucede cuando las empresas sustituyen trabajadores subvencionados (beneficiarios de medidas activas) por otros no subvencionados. En estos casos el efecto neto del programa en el empleo puede llegar a ser poco significativo o nulo. O con un efecto “desplazamiento” de empresas que compiten en forma desigual por no utilizar esas ayudas. Por otro lado, la concreción de las vías de financiación del programa, consistente bien en impuestos o mediante endeudamiento, puede influir en sus resultados. Pensemos en programas de formación (dirigidos a desempleados o a trabajadores ocupados) cuya extensión se haga descansar en un impuesto que recaiga íntegramente sobre las empresas; en este supuesto no puede descartarse obtener a corto plazo un efecto negativo del programa por el retraimiento que suponga sobre la propensión empresarial a realizar nuevas contrataciones.

En la otra vertiente del mercado, no es improbable que aparezcan diversos tipos de sesgo en los resultados alcanzados, pues estos últimos pueden verse afectados por factores no observables y, por tanto, no controlados. Entre ellos el de selección de beneficiarios, pongamos por caso, dado que es difícil apreciar la capacidad individual o la voluntad de trabajar de los participantes. Paralelamente, este mismo sesgo, combinado con incentivos inadecuados diseñados por el organismo gestor del programa, puede derivar hacia la selección y con-

tratación de los candidatos que presenten precisamente a priori más probabilidades de éxito laboral. El análisis de resultados se ve ensombrecido igualmente en ocasiones cuando los participantes en un programa, conscientes de que serán evaluados, pueden variar su comportamiento hasta el punto de alterar los resultados del mismo. Cabe señalar, en fin, algún efecto tipo bloqueo, que se da cuando los potenciales trabajadores beneficiarios de ciertas medidas reducen el esfuerzo de búsqueda de empleo en vez de estimularlo al objeto de mantenerse como clientes habituales de las mismas. Por estos motivos las evaluaciones de los impactos de las medidas han de descansar en trabajos rigurosos (Lalonde, 1986; Heckman, Lalonde y Smith, 1999; Khandker, Koolval y Samad, 2010).

Los ejercicios de evaluaciones muestran, a nivel internacional y sin ánimo de profundizar, que los resultados de las PAMT son muy diversos según países y programas aplicados. En general se encuentran efectos positivos para una parte de los mismos (Martin y Grubb, 2001; Dar y Tzannatos, 1999; Fay, 1996; Boone y Van Ours, 2004; Ecorys e IZA, 2012), pero también hay múltiples experiencias donde los resultados dejan bastante que desear. Algunos autores como Dar y Tzannatos (1999) apuntan incluso a que su efectividad depende en gran medida de la fase cíclica de la economía, de modo que en épocas de depresión aquélla se ve mermada debido –como luego se apunta para España– a que se produce una importante reducción en el volumen de vacantes; lo cual es especialmente válido para los servicios de información y orientación profesional.

Trabajos ya citados, como los de Boone y van Ours (2004), recogen que las bonificaciones y subvenciones al empleo suponen un despilfarro debido a los sesgos negativos que

generan; o, en todo caso, suelen carecer de efectos (Card *et al.* 2010). Incluso la creación directa de empleo por organismos públicos parece excluida de éxito a medio y largo plazo a la hora de conseguir empleos permanentes para los desempleados en el mercado laboral libre. Y la experiencia muestra que la mayoría de los puestos de trabajo creados a través de este tipo de programas suelen tener un producto marginal muy bajo (Card *et al.* 2010).

En cuanto a los programas de autoempleo, la evidencia recopilada, por ejemplo en Dar y Tzannatos (1999), es mixta debido a la existencia de un grado elevado de peso muerto y de desplazamiento. En algunos casos las empresas que se crean tienen una vida muy corta, con una mortalidad muy elevada en el primer y segundo año de vida. A pesar de ello, los participantes en estos programas reflejan mejores resultados en términos de empleo que los no participantes. Por ejemplo, en el caso alemán (Ecorys e IZA, 2012), cinco años después de la entrada en el programa de emprendimiento, los participantes muestran una elevada probabilidad de empleo.

En materia de formación, las enseñanzas de largos años de actuación por parte de los gobiernos en este campo indican que los efectos sobre los desempleados son, por lo general, buenos, siempre que se den una serie de factores coincidentes (Kluve, Jochen, Schmidt y Christoph, 2029): elección de grupos homogéneos para los distintos programas, diseño de contenidos bien estructurados y, dentro de los primeros, practicar una selección estricta para evitar abandonos o falta de incentivos para participar en los cursos. Los efectos más abultados se dan cuando los programas se dirigen a trabajadores que han perdido su puesto de trabajo en ocupaciones que ya no son viables o que están en fase declinante, lo

que se localiza básicamente en trabajadores de cierta edad.

En conjunto, de las experiencias extraídas a lo largo de los años se llega a la conclusión de que los resultados, el impacto y la rentabilidad coste-beneficio de la mayoría de los programas de medidas activas en el mercado laboral dependen no sólo de su diseño, sino también de las condiciones globales macroeconómicas del entorno, así como, especialmente, del marco laboral del país en que aquéllas se lleven a cabo (Dar y Tzannatos 1999; o Kluve, 2010; y más recientemente en Ecorys e IZA, 2012)².

Estrategias españolas de empleo

En los últimos años se han venido estableciendo diferentes objetivos de política de empleo, dentro de la denominada Estrategia Española de Empleo 2012-2014, elaborada por el anterior Gobierno, relacionados a su vez con los grandes principios recogidos por la Estrategia Europea para el año 2020:

- 1.** Elevar la participación en el mercado de trabajo y reducir el desempleo en ese horizonte hasta alcanzar:
 - a)** Una tasa de empleo del 74% para la población entre 20 y 64 años.
 - b)** Una tasa de empleo femenino para el mismo grupo de edad del 68,5%.

- c)** Un objetivo intermedio para 2015 consistente en una tasa de empleo del 66%.
- 2.** Reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo.
- 3.** Reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna de las empresas.
- 4.** Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado.
- 5.** Promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo.
- 6.** Promover la igualdad de género en el mercado laboral.

Los objetivos estratégicos que aparecen asociados a estos seis grandes grupos figuran detallados en el Cuadro 2, expuesto a continuación, en el cual se pone de manifiesto la filosofía global que inspira las medidas concretas llevadas a cabo, siguiendo paralelamente las indicaciones de la estrategia europea señalada y los planteamientos del Fondo Social Europeo, que cofinancia una parte de las mismas a escala estatal y territorial. En principio, tal como puede apreciarse, la cobertura de estrategias da cabida a una larga lista de posibles actuaciones que contemplan desde el desarrollo de cauces para la inserción laboral de colectivos débiles, mecanismos para facilitar la búsqueda de empleo en general, caminos para acercar competencias profesionales a los requerimientos del mercado, o actuaciones para reducir barreras laborales a la expansión de sectores económicos dinámicos, por ejemplo.

² En una recopilación de trabajos empíricos en los que trata de medirse la efectividad de las políticas activas y pasivas de empleo en el ámbito europeo, realizada por estas dos entidades y recogidas en el correspondiente informe, se destaca que la mayoría de experiencias no tienen en cuenta los efectos potenciales no deseados a que se alude en el texto. Por tanto, los resultados han de interpretarse con cautela. Por este motivo, sus conclusiones apuntan a que una de las decisiones inmediatas de cara al diseño de políticas activas para combatir el desempleo es el de mejora de la calidad de las evaluaciones, incluyendo evaluaciones *ex ante*, diseño de experimentos locales y consideración de efectos a corto y largo plazo controlando los resultados por los efectos sustitución y peso muerto. En cualquier caso, no hay una medida que sirva de forma universal para mejorar las perspectivas laborales de los participantes; cada una tiene sus defectos y resultados específicos. Por ejemplo, Kluve, en sus trabajos comparados de los años 2002 y 2010 sobre la efectividad de medidas, considera, además de distintas variables ligadas al entorno institucional (como puede ser el grado de protección del empleo, la regulación sobre contratos temporales, el control sobre agencias de empleo temporal y la tasa de reemplazamiento definida según la OCDE), otros componentes que reflejen el contexto macroeconómico, como la tasa de paro, crecimiento del PIB o el gasto en políticas activas en porcentaje del PIB.

Un listado tal de objetivos posibilita, en la práctica, justificar cualquier tipo de planteamiento en este campo aunque a la vez determine la composición y diseño de las medidas. El cruce de fondos estatales y comunitarios, acompañados de normas y reglamentos específicos, que llega a las Administraciones Públicas de menor nivel territorial, complica dicha composición final, que se atiene en muchos casos a criterios formales bastante rígidos. Lo que dificulta, simultáneamente, poder plantear actuaciones selectivas de calidad acompañadas de los correspondientes mecanismos de evaluación. Además de estos aspectos que hacen muy barroco el proceso, el éxito de tales estrategias viene condicionado por el marco laboral vigente hoy en día en España y por el modelo de relaciones laborales existente³. Pues difícilmente pueden combatir con su concurso determinadas insuficiencias legales de cara a propiciar un funcionamiento competitivo de nuestro mercado laboral.

Respecto al Gobierno actual, cabe destacar que recientemente (diciembre de 2013) se ha puesto en marcha, en el marco de las líneas de apoyo financiero desarrolladas por la Comisión Europea para el colectivo de jóvenes, el denominado Plan de Garantía Juvenil. Este plan, en el cual se sigue trabajando en la actualidad por parte del Gobierno y los agentes sociales, recoge la estrategia para apoyar el emprendimiento así como el empleo joven en el periodo 2013-2016,

incluyendo medidas con efectos de corto plazo y medidas con impacto a medio y largo plazo, tal como aparecen reflejadas en el Cuadro 2.

Paralelamente el Gobierno puso en marcha una Estrategia de Activación para el Empleo y un Plan de Garantía Juvenil, con el objetivo de mejorar la empleabilidad de diversos colectivos, especialmente jóvenes. Resulta de interés constatar la exigencia de evaluación para las medidas de colaboración que se desarrollen entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de colocación u otras entidades, así como establecer la condicionalidad de la financiación al grado de cumplimiento de objetivos. Dicha estrategia se adapta a la nueva estructura contemplada por el Fondo Social Europeo para el periodo 2014-2020.

El Gobierno, tal como ha ocurrido reglamentariamente en el pasado, puso en marcha con dificultades distintos planes anuales de políticas de empleo en conexión con la estrategia europea de empleo mencionada; así ha ocurrido en 2012 y 2013, en los que hubo retrasos importantes en el inicio de actividades⁴. Finalmente y con fecha de abril de 2014, se ha promulgado el Plan Anual de Política de Empleo para 2014 que incluye una serie de objetivos prioritarios (tanto referidos a colectivos como a instrumento de actuación), destacando el de mejorar la calidad de la forma-

³ Además de mantenerse una elevada gama de contratos laborales, subsiste una fuerte judicialización en los ajustes de plantilla, con altas dosis de incertidumbre tanto en el plano individual como colectivo. La disparidad de criterios en las resoluciones judiciales –cuya desaparición depende de la paulatina homogeneización de doctrina que dictamine el Tribunal Supremo, lo que toma ciertamente su tiempo– genera riesgos en las empresas, limitando su propensión a realizar nuevas contrataciones. Los mecanismos de flexibilidad interna en la empresa restan mucho por otro lado de ser diáfanos, requisito indispensable para una gestión eficiente de recursos humanos (Véase F. Sáez, 2012). En determinadas ocasiones los incentivos al empleo de ciertos colectivos, como son los destinados a jóvenes de distinta edad, chocan con la estructura del salario mínimo vigente, que trata por igual a unos y otros con independencia, además, de las acusadas diferencias salariales habidas entre los mercados de trabajo de las distintas regiones.

⁴ Los retrasos habidos en la práctica para llevar a cabo las actividades de los planes anuales se verán en principio y en parte contrarrestados porque, entre las mejoras reflejadas en el Plan 2014, está la de adelantar la capacidad de planificación de actividades a la primera parte del año.

CUADRO 2.

Estrategias españolas de empleo (Elaboración propia según los documentos mencionados en el cuadro)

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO 2012-2014 (RD 1542/2011) y Estrategia Europea de Empleo 2020 (CE)	
<p>Objetivos de Política de Empleo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elevar la participación laboral y reducir el desempleo 2. Reducir temporalidad y segmentación del mercado laboral 3. Reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna de las empresas 4. Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado 5. Promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo, evitando el desempleo de larga duración. 6. Promover la igualdad de género en el mercado laboral 	<p>Objetivos estratégicos</p> <p>OE1. Promover el diseño de itinerarios personalizados de empleo; OE2. Promover visitas a empresas para facilitar la información de los servicios de empleo; OE3. Disminuir el tiempo de búsqueda de empleo por parte de las personas desempleadas; OE4. Promover las acciones de empleo y formación hacia actividades económicas emergentes; OE5. Promover la utilización del sistema de acreditación de competencias por parte de las personas ocupadas y las demandantes de empleo.; OE6. Incrementar las tasas de inserción laboral de los participantes en acciones de formación y de empleo; OE7. Mejorar competencias básicas de la población activa; OE8. Estimular la contratación indefinida de personas con dificultades; OE9. Favorecer el mantenimiento en el empleo de los trabajadores con contratos indefinidos; OE10. Fortalecer el sistema de formación en régimen de alternancia; OE11. Incrementar la tasa de actividad y de empleo femenino; OE12. Mantener (o aumentar) las tasas de inserción laboral de personas con especiales dificultades; OE13. Apoyar el emprendimiento en actividades económicas emergentes, el trabajo autónomo y la economía social; OE14. Apoyar el estudio y la implantación de estrategias de creación de empleo en el ámbito local; OE15. Mejorar la integración de la información de los servicios públicos de empleo y del espacio EURES; OE16. Promover un enfoque integral de las medidas de contratación temporal para la realización de obras y servicios de interés general.</p>
<p>PLAN DE GARANTÍA JUVENIL: ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013-2016 (Diciembre 2013) (MESS, www.empleo.gob.es)</p>	
<p>Objetivos y líneas de actuación</p> <p>O1. Contribuir a mejorar la empleabilidad de los jóvenes</p> <p>O2. Aumentar la calidad y la estabilidad del empleo joven</p> <p>O3. Promover la igualdad de oportunidades</p> <p>O4. Fomentar el espíritu emprendedor</p>	<p>Grupos de Medidas y contenidos</p> <p>G1. Educación, formación y mejora de empleabilidad</p> <p>G2. Fomento del emprendimiento y el autoempleo</p> <p>G3. Mejora de la intermediación</p> <p>G4. Estímulos a la contratación</p> <p>Medidas con impacto a medio y largo plazo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora de la empleabilidad a través de la educación-formación-lenguas-uso TICs 2. Incentivación para emprender proyectos 3. Mejora de mecanismos de intermediación, públicos o de colaboradores externos 4. Incentivos a la contratación 5. Actuaciones para avanzar en la colaboración público-privada en los ajustes de la oferta y la demanda laboral <p>G1. Extensión certificados de profesionalidad; estímulos para obtener la educación secundaria obligatoria</p> <p>G2. Tarifa plana SS para autónomos; compatibilización temporal de la prestación por desempleo y el desempleo de una actividad; ampliación posibilidades de aplicación de la capitalización por desempleo</p> <p>G3. Portal único de empleo</p> <p>G4. Contratación parcial y formación; no cotización SS a indefinidos; contrato primer empleo y prácticas</p>
<p>ESTRATEGIA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO Y PLAN DE GARANTÍA JUVENIL (Diciembre de 2013) (MESS, www.empleo.gob.es)</p>	
<p>Objetivos estratégicos y estructurales</p> <ul style="list-style-type: none"> * Mejorar empleabilidad de los jóvenes * Mejorar empleabilidad de colectivos especialmente afectados por el paro * Mejorar calidad formación para el empleo * Reforzar vinculación políticas activas-pasivas * Otros objetivos estructurales 	<p>Instrumentos previstos</p> <ul style="list-style-type: none"> * Los servicios públicos de empleo * Elementos de coordinación del sistema nacional de empleo: Acuerdo marco de colaboración con las agencias privadas de colocación; Portal único de empleo; Sistema de información de la garantía juvenil, etc. <p>Evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> * Exigencia de evaluación * Condicionalidad de la financiación al grado de cumplimiento de objetivos <p>Fondo Social Europeo</p> <ul style="list-style-type: none"> * Se parte de la nueva arquitectura del FSE para 2014-2020 (9.000 millones €, incluyendo los 945 millones de la Iniciativa de Empleo Juvenil) * Programas operativos nacionales: PO de empleo juvenil; PO de fomento de la inclusión social; PO de empleo, formación y educación <p>Observatorios de empleo y relaciones laborales</p> <ul style="list-style-type: none"> * Proyecto de creación de un grupo de trabajo para su coordinación
<p>PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO PARA 2014 (Abril de 2014) (MESS www.empleo.gob.es)</p>	
<p>Objetivos estratégicos o prioritarios</p> <ul style="list-style-type: none"> * Mejorar empleabilidad jóvenes y Plan de Implementación de la Garantía Juvenil * Favorecer la empleabilidad de otros colectivos: mayores de 55, PLD, Plan Prepara * Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo * Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo 	<p>Distribución de fondos</p> <ul style="list-style-type: none"> * La distribución de fondos se condiciona: hasta en un 40%, a la consecución de resultados. El resto según criterios tradicionales * Para 2015 será el 60%. Resto con criterios tradicionales <p>Reglamento servicios del sistema de empleo</p> <ul style="list-style-type: none"> * Proyecto de RD para la cartera común de servicios del sistema nacional de empleo
<p>Coordinación</p> <p>Documento de coordinación CCAA y SEPE</p>	<p>Reglamento servicios del sistema de empleo</p> <ul style="list-style-type: none"> * Proyecto de RD para la cartera común de servicios del sistema nacional de empleo

ción profesional para el empleo así como el de reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas (prestaciones). Dos cuestiones que exigen una intervención decidida dados los sucesivos intentos fallidos en el pasado para actuar con eficacia en este campo.

Como novedad importante, comunicada ya a las CCAA en la última Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales celebrada en diciembre pasado, se contempla el requisito de condicionar el reparto espacial de fondos a la consecución de resultados por parte de las Comunidades Autónomas. De forma que para este mismo año se establece que hasta un 40% del presupuesto global destinado a políticas activas se vinculará a resultados realmente alcanzados, porcentaje que se anuncia será del 60% de cara al próximo ejercicio 2015.

El Cuadro 3 recoge las partidas disponibles de gasto para cada una de las líneas operativas de actuación referidas a los años 2013 y 2014. En ambos ejercicios los programas de formación son los de mayor peso presupuestario (computando la formación a empleados y a parados), seguida por la partida de bonificaciones a las empresas para la contratación indefinida de nuevos trabajadores. Los mayores ajustes absolutos a la baja en el volumen de recursos destinados a las PAMT han recaído sustancialmente sobre los programas de incentivos al empleo, seguidos por recortes de poca entidad en los diferentes componentes del capítulo de formación. Con todo, es significativo todavía el alto peso que conserva el capítulo de ayudas a la contratación laboral, frente a la evolución seguida en otros países tras consta-

CUADRO 3.

Presupuestos recientes de políticas activas de empleo en España

Líneas de actuación	2013 (En mill. de €)	2014 (En mill. de €)	Coste unitario, en euros (medias anuales)*	
1. Servicios públicos de empleo, incluida la orientación laboral	85,7	42,7	Orientación laboral	71
2. Subcontratación de servicios incluida la orientación laboral	20,0	30,0	Orientación autoempleo	1.560
3. Formación	1.940,5	1.896,0	Formación desempleados	1.444
*Ocupados	(921,3)	(919,0)	Formación ocupados (**)	280-440
*Desempleados	(652,1)	(625,3)	Escuelas Taller	5.575
*Escuelas Taller y Casas de Oficios	(256,0)	(242,9)	Talleres de empleo	12.445
*Otros Programas de formación (incluidos Talleres de Empleo)	(111,0)	(108,8)	Fomento empleo entidades	13.458
4. Incentivos al Empleo (Bonificación de contratos)	1.542,4	1.229,3	Fomento empleo C. Locales	21.950
5. Fomento del empleo de personas discapacitadas	234,5	234,5	Programas experimentales	1.723
6. Creación directa de empleo (Cooperación Entidades y E. Agrario)	274,9	261,7		
7. Incentivos a la creación de empresas (Autoempleo)	51,0	0,6		
8. Administración (personal) y partidas heterogéneas	184,9	383,8		
TOTAL	4.333,8	4.078,6		

(*) Estimaciones basadas en datos de la CM. (**) Estimaciones basadas en datos nacionales de la Fundación Tripartita (el coste mayor se refiere a la modalidad presencial y el menor a la mixta).

Fuentes: Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal 2013 y 2014; CM-UAM (2013): Análisis coste-beneficio de las políticas activas de empleo; y FT: Formación en las empresas, Informe anual 2012

tarse en ellos que este tipo de medidas concentra mayor frecuencia en la aparición de sesgos tipo peso muerto o de sustitución antes aludidos.

Las medidas difieren entre sí en cuanto a contenido, duración y coste unitario por participante. Las más caras, expresadas en coste unitario y tomando como referencia la información “tipo” disponible⁵ (última columna del Cuadro 3), son el fomento al empleo promovido por las Corporaciones Locales, seguido por el fomento del empleo del resto de entidades y por los talleres de empleo (con un peso bajo dentro del volumen total de fondos de las PMT) destinados a colectivos en riesgo de exclusión y a quienes se facilita una formación profesional básica así como el abono de un salario. En materia de formación, las actuaciones de mayor coste unitario son las de escuelas-taller, enfocadas, en régimen de semiinternado a veces, a jóvenes que inician su periplo laboral y que combinan enseñanzas teóricas y prácticas para el aprendizaje de un oficio. Finalmente están las de formación a desempleados, cuyo coste es un cuarto del de las escuelas. Las de menor coste entre todas las PAMT son las de orientación en general, aunque el mismo difiere según sean de carácter puntual o continuado, y las de orientación diseñada para grupos de trabajadores concretos (autónomos, mujeres, etc.). En la formación a ocupados, los costes unitarios son más bajos, pues se trata de acciones usualmente cortas, variando entre ser presencial (más cara) o mixta.

Actuaciones y efectos en España

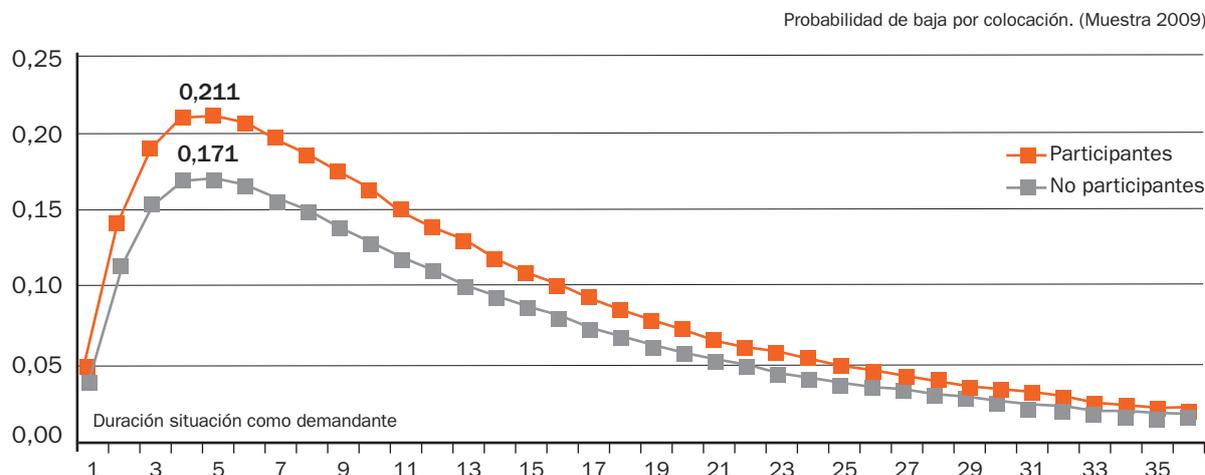
La literatura económica pone hincapié en que las PAMT, aparte de otros efectos, encuentran justificación para contrarrestar algunas de las consecuencias parcialmente negativas que suelen acompañar a las PPMT. Así, mientras que las prestaciones por desempleo facilitan la propensión a permanecer en situación oficial de desempleo, pues reducen la búsqueda de vacantes o la aceptación de las ofrecidas por los servicios de empleo, las PAMT tienden a favorecer los deseos de los participantes de vuelta voluntaria al empleo (por la asistencia u orientación recibidas) o bien por enfrentarse a la aceptación obligatoria de ciertas ofertas de puestos de trabajo. Pero, al margen de ello, la verdadera justificación de las PAMT estriba en que proporcionan a los participantes nuevas habilidades para desenvolverse en el mercado laboral.

No es objeto de este artículo hacer un análisis exhaustivo de los efectos registrados por la aplicación de las PAMT en España, sino recoger evidencias de la influencia que este tipo de políticas viene teniendo en nuestro mercado de trabajo. Para ello se maneja información derivada de un estudio general de evaluación llevado a cabo en la Comunidad de Madrid⁶, bajo la idea de que las experiencias habidas en este ámbito pueden servir de ilustración de cara a las políticas activas de empleo en general. El estudio parte del análisis de los datos de demandas y ofertas de empleo, así como de colocaciones registradas en las oficinas de empleo en

⁵ Referidos estos datos a estimaciones en el caso de la Comunidad de Madrid y a datos proporcionados por la Fundación Tripartita en lo que respecta a formación de ocupados.

⁶ Blázquez, M., Herrarte, A., Sánchez J., Sáez F. (2013).

GRÁFICO 1.
Probabilidad de abandonar la situación de desempleado en España



Fuente: Análisis coste-beneficio de las políticas activas de empleo. CM-UAM, 2013

distintos momentos durante el periodo 2009-2011. Para ello se utilizan dos colectivos estadísticamente representativos: el de quienes participan en cada una de las medidas desarrolladas (grupos objetivo) y el de quienes no han participado en medida alguna (grupos de control)⁷.

La estimación econométrica de la probabilidad de los demandantes de empleo (esto es, la probabilidad que tiene de obtener un empleo una persona en paro), una vez tenida en cuenta en el análisis la influencia de las características individuales, muestra que los

efectos positivos de las medidas en su conjunto son claros (Gráfico 1), tal como se pone de manifiesto por el diferencial existente entre la probabilidad alcanzada por los participantes frente a la de los no participantes, lo que equivale al valor añadido aportado por las medidas. Este efecto aparece durante el periodo de búsqueda, incrementándose paulatinamente hasta alcanzar el valor máximo transcurridos unos pocos meses a partir de finalizada su participación en la medida; con el paso del tiempo la diferencia entre probabilidades tiende a reducirse poco a poco, hasta quedar agotada a los dos años más o menos.

⁷ La idea que subyace a la construcción del grupo de control (no participantes) es seleccionar individuos que sean lo más semejantes posibles a los del grupo objetivo (participantes) con el fin de que la única característica que los diferencie sea precisamente el hecho de no haber participado en la medida o medidas correspondientes. Obviamente, construir un grupo de control perfecto no es posible pues existen características no observables como el esfuerzo, la motivación, la responsabilidad, etc., que diferencian a unos individuos de otros. Sin embargo, siempre que se disponga de una base de datos lo suficientemente grande, sí es posible construirlo. Dependiendo de las características personales seleccionadas y del nivel de detalle de las mismas, el grupo de control será uno u otro. Cuanto mayor sea el número de características personales tenidas en cuenta a la hora de construir el grupo de control, más difícil se hace su construcción, pues será menos probable encontrar un individuo con características semejantes a las de los participantes, especialmente en aquellas categorías de individuos cuyo peso en la población sea reducido. En este artículo, para el diseño de los grupos de control se ha seguido la técnica "Coarsened Exact Matching". Este método, al igual que el "Propensity Score Matching" (Becker y Ichino, 2002; Khandker et al. 2010), son los más habituales en esta clase de estudios.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

CUADRO 4.

Tasas de colocación relativas según características personales (Tasas de colocación grupo participantes / Tasa de colocación grupo de control) x 100

	ALGÚN EMPLEO					EMPLEO INDEFINIDO A TIEMPO COMPLETO		
	Participantes en 2009		Participantes en 2010		Participantes en 2011	Participantes en 2009	Participantes en 2010	Participantes en 2011
	12m	24m	12m	24m		24m	24m	12m
Total	124***	118***	122***	118***	116***	107**	109 **	106 **
Hombres	120***	115***	119***	115***	113***	104***	104***	100***
Mujeres	129***	122***	127***	122***	120***	112	117**	113**
16-24 años	109***	107***	114***	111***	108***	105***	109***	117
25-34 años	121***	114***	118***	113***	113***	106***	106***	104
35-44 años	128***	120***	126***	121***	118***	108**	112**	101**
45-54 años	136***	131***	129***	125***	123***	108***	107***	110**
55-64 años	176***	179***	184***	175***	151***	140	158***	131
Sin estudios	123***	118***	121***	120***	113***	100**	117	105
Primaria terminada	119***	116***	121***	117***	111***	108***	105**	98*
Secundaria 1ª etapa	125***	118***	121***	117***	117***	107***	107***	108***
Secundaria 2ª etapa	128***	121***	126***	120***	120***	113**	111***	112*
Terciarios	124***	118***	123***	119***	120***	105***	110***	107***
Español	126***	120***	124***	119***	118***	108	110	106
Extranjero	115***	113***	116***	113***	107***	101***	106	105*
Tiempo demandante: <= 3 meses	114***	110***	115***	111***	111***	93***	99*	94***
3 meses a 6 meses	120***	115***	118***	114***	112***	108***	106***	115
6 meses a 1 año	123***	117***	120***	116***	112***	108***	108***	106***
Más de 1 año	141***	131***	137***	129***	129***	123**	112***	115***
No perceptores prestación	123***	121***	126***	123***	118***	107***	116***	110
Perceptores prestación	124***	117***	120***	115***	115***	108***	106***	103***

(***) Diferencia estadísticamente significativa al 99%, (**) al 95%, (*) al 90%. Test Chi-2.
Fuente: Análisis coste-beneficio de las políticas activas de empleo. CM-UAM, 2013

Descendiendo a colectivos, en el Cuadro 4 se presentan las tasas relativas de colocación calculadas como el cociente entre la tasa de colocación de los participantes en la medida *i* y la tasa de colocación del grupo de control correspondiente. Al venir expresadas en índices, cuando las tasas se sitúan por encima

de 100, indican que los resultados de los participantes superan a los de los no participantes y viceversa.

En el colectivo de mujeres, su tasa de colocación, tras la aplicación de las medidas, crece más que la subida registrada entre los hombres.

Por edades, el impacto comparado más potente sobre el empleo se da para los mayores de 45 años y, especialmente, para quienes sobrepasan los 55, mientras el más bajo se produce en los jóvenes. Por nivel de estudios, los que tienen estudios de secundaria no obligatoria resultan ser los más beneficiados frente a los demás. Por nacionalidad, los demandantes españoles se ven también más favorecidos por el efecto de las medidas. Por tiempo inscrito como demandante de empleo, el mayor impacto se registra entre los demandantes de empleo de larga duración. Y si se toma como referencia el hecho de percibir o no prestación por desempleo, puede apreciarse que tanto entre perceptores como no perceptores las tasas de coloca-

ción crecen al participar en las medidas. Sin embargo, el efecto añadido por la participación resulta más elevado entre los no perceptores. La explicación puede residir en que los perceptores de prestaciones son más reacios a aceptar un empleo debido al menor coste de oportunidad que les supone mantenerse en situación de paro, frenando por tanto el posible efecto positivo de la participación en políticas.

Si el objetivo es mejorar el empleo de calidad (empleos indefinidos a tiempo completo), las tasas relativas presentadas también en el Cuadro 4 muestran, nuevamente, que las tasas de colocación resultan más elevadas entre el grupo de participantes que entre el grupo de

CUADRO 5.

Tasas de colocación relativas según medidas específicas (Tasas de colocación grupo participantes / Tasa de colocación grupo de control) x 100

	CONSECUCCIÓN DE ALGÚN EMPLEO					
	Participantes 2009		Participantes 2010		Participantes 2011	
	12 m	24 m	12 m	24 m	12 m	24 m
Total	124***	118***	122***	118***	116***	-
Orientación para el empleo	118***	114***	118***	115***	116***	-
Plan extraordinario de medidas de orientación	114***	110***	116***	114***	108***	-
Itinerarios personalizados de inserción	-	-	-	-	101 ***	-
Orientación para el autoempleo	109***	107***	107***	110***	108***	-
Formación ocupacional	139***	129***	136***	128***	130***	-
Escuelas taller y Casas de oficios	96	100	109	103	86	-
Talleres de empleo	124	125**	109***	103***	88	-
Fomento empleo: Corporaciones Locales	120***	121***	119**	115***	87***	-
Fomento empleo: Organismos Públicos	100	112	127	109**	125	-
Programas experimentales	133*	128***	159***	137**	151*	-
Itinerario de Renta Activa de inserción	85**	90***	70**	77***	86**	-
Extensión temporal protección por desempleo (RDL 10/2009)	112***	110***	115***	114***	109***	-
Actuaciones mixtas (media de distintas combinaciones)	118 ***	115***	120**	116 ***	....	-

(***) Diferencia estadísticamente significativa al 99%, (**) al 95%, (*) al 90%. Fuente: Análisis coste-beneficio de las políticas activas de empleo. CM-UAM, 2013.

control. En este caso, no obstante, las tasas resultan más moderadas, es decir, que el valor añadido de las políticas es de menor intensidad. Se observa además el mismo descenso en las tasas a medida que avanza la crisis.

Desde la perspectiva de las diferentes medidas llevadas a cabo (Cuadro 5), si en el conjunto de los participantes en 2009 la tasa relativa es de 124 a corto plazo, dicha tasa se eleva a 133 en el caso de los programas experimentales y a 139 en el caso de la formación ocupacional. A medio plazo, como ya se señaló, las probabilidades relativas se reducen, indicando que el efecto de la participación no es permanente en el tiempo. Puede apreciarse además una diferencia importante entre las medidas de formación y los programas experimentales. Mientras que a medida que avanza la crisis el valor añadido de la formación sobre los participantes pierde intensidad⁸, ocurre lo contrario con los programas experimentales, pues las tasas relativas en 2011 superan a las de 2009. De este resultado podría derivarse que en situaciones con especiales dificultades en el mercado de trabajo, los programas experimentales serían la mejor alternativa. Sin embargo, no puede olvidarse que el tipo de demandante de empleo que participa en estas actuaciones no responde al demandante típico, sino que se trata de personas con especiales dificultades para encontrar empleo o personas que se encuentran en situación de riesgo de exclusión social. Por este motivo, los buenos resultados obtenidos frente al grupo de no participantes resultan aún más favorables.

En otro orden de cosas, apenas se conocen datos fidedignos sobre los efectos de las actuaciones de formación dirigidas a los tra-

bajadores que ya tienen un empleo y que, en la mayor parte de los casos, se instrumentan a través de acciones organizadas en el seno de las empresas, sean de ejecución directa o en centros ajenos. En su mayor parte se trata de acciones de corta duración (ya vimos en el Cuadro 3 que su coste unitario es sensiblemente menor) y muy centradas en aspectos productivos asociados al perfil o puesto de trabajo de los grupos de participantes. Pero todo sugiere que tales efectos revierten a favor de las dos partes de la relación laboral. Por lo que se refiere a la empresa, aumenta la productividad del trabajo de manera significativa, lo que se debe a una mejor capacidad de la plantilla para un entorno tecnológicamente cambiante y a que contribuye a mantener las reglas contractuales implícitas en su seno. En el lado de los trabajadores, porque les dota de una mayor estabilidad laboral en el centro de trabajo original a largo plazo o porque les sitúa en mejor posición para volver a un empleo en los casos de haberlo perdido.

Queda lejos ya la polémica de que la formación en la empresa no resulta transferible hacia otros entornos debido a que es demasiado específica. Porque la realidad ha demostrado que la familiaridad con las nuevas tecnologías y el estar al día en el nivel profesional correspondiente tienen que ver precisamente con la participación recurrente a lo largo del tiempo en acciones de formación; lo cual constituye un arma insustituible para esa mayor estabilidad en la situación de empleado que antes se comentaba. De ahí que la formación genere beneficios a la empresa y a los trabajadores. Lo que sustenta el argumento favorable a que su cofinanciación lo sea por ambas partes. Aspecto este último que, de ser

⁸ Un artículo de interés que subraya otros aspectos y limitaciones de las actuaciones de formación para parados en España es el de Arellano (2010).

tenido en cuenta en la negociación de los convenios colectivos, justificaría su tratamiento como elemento de sustitución respecto a otras cuestiones o temas de negociación.

En síntesis, ¿qué tipos de medidas pueden señalarse como aquellas que se muestran más efectivas? Con carácter general el mejor comportamiento respecto a otras corresponde a la formación, ya que eleva sustancialmente la probabilidad de empleo de quienes no tienen un oficio. Pero dado que es una medida cara y que engloba una buena parte de los recursos totales, se impone una administración cuidadosa de su presupuesto. También es de gran interés prestar atención a las actuaciones de orientación y asistencia laboral de cierto contenido (más allá del básico), pues aquí la relación coste-beneficio aconseja una amplia generalización de la misma. Las actuaciones destinadas a colectivos débiles en preparación laboral son igualmente aconsejables, sobre todo si se diseñan ajustadas a los mismos; pero también son caras y exigen una buena definición de grupos y sus componentes así como la especialización de las entidades gestoras últimas en los colectivos de que se trate.

La combinación de medidas inducida por las oficinas de empleo o por las entidades colaboradoras resulta muchas veces una opción más atractiva, puesto que mejora los resultados de las medidas consideradas individual o

independientemente. Tal cosa sucede, por ejemplo, mezclando promoción del empleo con orientación profesional o con formación; o bien combinando talleres de empleo con orientación y asistencia laboral; o bien programas experimentales con otras medidas y en especial con formación, etc.

Las bonificaciones a la contratación alcanzan un volumen de recursos muy elevado y no puede olvidarse que es ahí donde los efectos peso muerto y sustitución están más presentes. Mas, con un listado que se acerca a las cincuenta variantes de actuaciones destinadas a unos u otros colectivos, con incentivos que varían en cuantía y duración según sea el tipo de contrato laboral y el colectivo protegido⁹, el espectro final de medidas vigentes resulta sumamente complicado y disperso, lo que no es extraño que pueda producir, aparte de esos efectos ya mencionados, otros de suma cero entre unos y otros grupos de personas. Su justificación sólo se sostiene en los casos de contratación de unos pocos casos de colectivos bien estudiados, pues lo que se hace es reducir el coste relativo de este tipo de mano de obra. Pero claro, cuanto más amplio sea el listado de grupos objetivo, más se diluyen sus efectos.

En lo que se refiere a los programas de creación directa de empleo, resultan ser a su vez una medida cara y de dudoso efecto a largo

⁹ Entre los colectivos se incluyen los siguientes: menores de 30 años; mayores de 45; trabajadores eventuales procedentes de ETT; víctimas del terrorismo; víctimas de violencia de género y doméstica; trabajadores en exclusión social; discapacitados de diversa consideración; mayores de 52 años; conversión de contratos temporales en indefinidos en Pymes; conversión de contratos temporales en indefinidos; trabajadores de Ceuta y Melilla; trabajadores procedentes de buques; trabajadores del hogar; mayores de 65 años; trabajadores interinos; exautónomos; familiares de autónomos; tarifa plana para autónomos, etc. Véase la publicación *Empleo*, "Bonificaciones/Reducciones a la contratación laboral. Cuadro resumen de normativa vigente. Actualización Enero 2014". Del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Ministerio de Empleo y Seguridad Social. El Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, introdujo modificaciones sin variar apenas los tipos de contratos existentes (más de cuarenta) aunque se simplificaron sustancialmente los formularios oficiales utilizados según sea el contrato indefinido, temporal, en prácticas o para la formación y el aprendizaje. Véase igualmente el "Asistente de Contratos de Trabajo" disponible en la página web del SEPE.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

plazo; todo señala que es eficaz para facilitar la vuelta al mercado laboral de grupos en riesgo de exclusión, pero que se corre el riesgo de ser un refugio para aparcar a esas personas. Otra cuestión de cierto interés son los programas estacionales de obras públicas sociales, que cumplen un papel similar en áreas locales con escasas oportunidades laborales. Pero hay riesgos como propiciar el mantenimiento de clientelas estables o el de desplazar empleos regulares, que deben evitarse estrictamente por las entidades o autoridades del lugar encargadas de su coordinación. En cuanto a las ayudas para facilitar el autoempleo o actividades de emprendimiento, sólo cabe señalar que debe evitarse por los órganos públicos correspondientes el dar subvenciones para actividades que se pondrían en marcha en cualquier caso; y, paralelamente, que se precisa establecer alguna forma de selección inicial si se pretende alcanzar tasas de supervivencia razonables a largo plazo. Hay evidencia, sin embargo, de

que un buen enfoque para estas actuaciones puede conseguir resultados favorables¹⁰.

Profundizando en esta cuestión, desde la perspectiva del coste por unidad de probabilidad generada por la medida, las más favorables son la orientación, seguidas por los programas experimentales y la formación. Por el contrario, los talleres de empleo, las escuelas-taller y casas de oficios y el fomento de empleo resultan las menos favorables (Cuadro 6).

Conclusiones

Una primera conclusión realista de la experiencia internacional acumulada a lo largo del tiempo es que resulta muy costoso y aparentemente carente de utilidad abordar un problema de desempleo masivo a través de las PAMT. Sólo con medidas muy bien definidas o las destinadas a colectivos concretos es posible obtener resultados positivos a través de las mismas. Y bajo mejores circunstancias

CUADRO 6.

Clasificación de las políticas según su coste por unidad de probabilidad de empleo generada

Nivel de coste por unidad de probabilidad de empleo generada (*)	Medidas
Nivel 1: Coste reducido (< 20 €)	<ul style="list-style-type: none">• Orientación para el empleo
Nivel 2: Coste medio (100 - 150 €)	<ul style="list-style-type: none">• Programas experimentales• Formación ocupacional
Nivel 3: Coste elevado (400 - 700 €)	<ul style="list-style-type: none">• Orientación para el autoempleo
Nivel 4: Coste muy elevado (> 1.500 €)	<ul style="list-style-type: none">• Talleres de empleo• Escuelas Taller y Casas de Oficios• Fomento de empleo (Organismos)• Fomento de empleo (Corporaciones locales)

(*) Basado en una muestra de actuaciones individuales desarrolladas en la CM
Fuente: Análisis coste-beneficio de las políticas activas de empleo. CM-UAM, 2013.

¹⁰ En el caso del autoempleo, Mato *et al.* (2004) analizan el efecto a largo plazo de un programa en el Principado de Asturias durante el periodo 1994-1999, concluyendo que el mismo fue positivo, con una elevada tasa de supervivencia de las actividades emprendidas por los autónomos. Con todo, en el estudio se subraya que un 80,1% de los beneficiarios hubiese realizado el proyecto incluso sin ayuda.

macroeconómicas, se aprecia claramente que su rendimiento es también más palpable.

Con este trasfondo de referencia, la reciente experiencia española de utilización de las PAMT para incentivar a los desempleados en su búsqueda de empleo parece parcialmente efectiva a tenor de los resultados registrados. Con todo, cabe señalar la necesidad de proceder a un cambio gradual en la estructura y composición de las actuaciones desarrolladas a distintos niveles espaciales del mercado laboral (nacional, regional y local), puesto que el valor añadido por algunas de las políticas resulta desproporcionadamente bajo respecto al volumen de recursos a ellas destinado. Lo que no debe interpretarse como la conveniencia de rebajar el esfuerzo económico conjunto en este campo, sino todo lo contrario, pues la asistencia debe ser continuada en la situación económica actual para mantener el hábito de búsqueda en el mercado laboral por parte de los desempleados.

En cualquier caso, los efectos producidos por las medidas destinadas a los desempleados tardan unos pocos meses en manifestarse y se agotan gradualmente con el paso del tiempo. Ello lleva al convencimiento de dos tipos de reglas de actuación: hacer que los colectivos participen a corto plazo tras quedarse sin empleo, de un lado, y que, de otro, su participación en alguno de los programas en marcha haya de repetirse transcurrido un plazo razonable.

Bajo un diagnóstico realista, las tareas de intermediación laboral contempladas en un horizonte temporal dilatado difícilmente podrán recaer básicamente sobre los hombros de los servicios públicos de empleo. Sin pérdida de derechos de gratuidad para los desempleados en general, ha de abordarse claramente –así como la regulación que lo sustenta– el tema de

la colaboración de las entidades externas y el de su cualificación. La inclusión de objetivos de empleo y de resultados en los convenios a establecer con tales entidades reforzaría la eficacia de las medidas.

Desde el lado de las empresas, el análisis muestra que la selección de candidatos juega a favor de quienes han participado en medidas activas, especialmente entre quienes recibieron cursos de formación. Junto a factores asociados a la mayor garantía profesional que ofrecen quienes recibieron formación adicional por esta vía, se suman otros factores que tienen que ver con el incremento en la versatilidad profesional que adquieren los trabajadores. Ello afianza la idea de integrar módulos básicos o comunes de carácter transversal en los cursos programados para desempleados y de crear incentivos para ampliar la realización de prácticas en las empresas. Un modelo, a escala, de una formación profesional dual, pero sin pretender asumir ni restar esfuerzos en lo referente al papel crucial a medio y largo plazo de esta última en el sistema educativo ordinario, y cuya eficacia en la realización se manifestaría esencialmente en el plano local y regional.

En el caso de la formación destinada a ocupados, un método para hacer que su organización sea más productiva de cara al futuro sería propiciar mayor margen de maniobra a la hora de optar los trabajadores por acudir libremente con un cheque a la oferta externa de formación hecha por entidades de distinto signo (privadas, públicas, organizaciones empresariales sectoriales, sindicales o de otro signo). Claro que, en este caso, sería altamente recomendable una acreditación previa y actualizada de entidades oferentes de formación hecha por algún tipo de agencia independiente. Y no olvidar, de cara a la negociación del convenio colectivo correspondiente,

que la formación tiene que ser objeto de intercambio respecto a otros temas tratados, dados los beneficiosos efectos que se generan habitualmente para ambas partes.

En materia de ayudas a la contratación laboral, la abundancia de colectivos seleccionados para que la empresa sea receptora de la subvención aconseja su racionalización. Un buen sustitutivo de ello sería una nueva actuación decidida y técnicamente sólida en el ámbito actual de la legislación laboral y de relaciones laborales, pues contribuiría notablemente y de forma clara a eliminar incertidumbres judiciales en materia de reajustes internos y externos de personal en la empresa. Sus efectos a largo plazo se manifestarían sin duda en que podrían favorecer notablemente la gestión eficiente de plantillas acorde a los nuevos requerimientos económicos; lo que se traduciría, ade-

más, en la creación de una estructura del empleo más estable. Por este motivo, resultan sin duda esperanzadores los cambios en la normativa laboral que tengan que ver con la utilización flexible del tiempo de trabajo.

Dado que en el nuevo y último plan de empleo vigente aparecen identificadas varias de las insuficiencias puestas de manifiesto en años anteriores, hay planteamientos que no pueden dilatarse en su aplicación práctica. Especialmente es esto válido en lo relativo a la vinculación de las políticas de empleo activas y pasivas; en lo que respecta a la aplicación del criterio de condicionar la distribución territorial de fondos a los resultados alcanzados; o lo que tiene que ver con la exigencia expuesta de contemplar ejercicios de evaluación de las actuaciones llevadas a cabo por los agentes responsables últimos de las medidas o programas.

Referencias bibliográficas

- Amit Dar, Zafiris Tzannatos** (1999). "Active Labor Market Programs: a Review of the Evidence from Evaluations". Washington, The World Bank.
- Arellano, A.** (2010). "Do Training Programmes Get the Unemployed Back to Work? A Look at the Spanish Experience", *Revista de Economía Aplicada*, vol. 18.
- Becker, S.O.; e Ichino, A.** (2002). "Estimation of Average Treatment Effects Based on Propensity Scores". *The Stata Journal*, vol. 2 (4), pp. 358-377.
- Blázquez, M.; Herrarte, A.; Sáez F.** (2012). "Políticas de empleo y sus efectos: el caso de la formación dirigida a desempleados", *Spanish Journal of Economics and Finance*, vol. 35 (99), pp. 139-157.
- Blázquez, M.; Herrarte, A.; Sánchez J.; Sáez F.** (2013). "Análisis Coste-Beneficio de las Políticas Activas de Empleo en la Comunidad de Madrid". Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, Comunidad de Madrid.
- Boone, Jan y van Ours, Jan C.** (2004). "Effective Active Labor Market Policies". *IZA Discussion paper* nº 1335.
- Card, D.; Kluve, J., y Weber, A.** (2010). "Active Labour Market Policy Evaluations: a Meta-Analysis". *The Economic Journal*, 120 (548), pp. 452-477.
- Calmfors, Lars; Forslund, Anders; Hemstrom, Martin** (2001). "Does Active Labor Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences", *Swedish Economic Policy Review* 8 (2), pp. 61-124.

- Ecorys Labour & Social Policy e IZA** (2012). “Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures”. Informe elaborado para la Comisión Europea (DG *Employment, Social Affairs and Inclusion*).
- Fay, R.G.** (1996). “Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries”, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 18, OECD Publishing.
- Heckman, J.J., R.J. Lalonde y J.A. Smith** (1999). “The economics and econometrics of active labor market programs”. En: O.C. Ashenfelter y D. Card, *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, North-Holland, 1865-2097.
- Herrarte, A. y F. Sáez** (2007). “Labour Market Policy in Spain: Analysis of microdata and main results”. *Eurostat methodologies and working papers*. European Communities, Luxembourg.
- Khandker, S.R., Koolwal, G.B. y Samad, H.A.** (2010). “Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices”. Washington: The World Bank.
- Kluve, J., y Schmidt, C.M.** (2002). “Can training and employment subsidies combat European unemployment?”, *Economic Policy*, 35, 411-448.
- Kluve, J.** (2010). “The Effectiveness of European Active Labor Market Programs”, *Labour Economics* 17, pp. 904-918.
- Lalonde, Robert** (1986). “Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs”, *American Economic Review*, vol. 76, pp. 604-620.
- Martin, John P., y Grubb, David** (2001). “What works and for whom: a review of OECD countries’ experience with active labor market policies”, *Working Paper*, OECD, Paris.
- Mato Díaz, F.J.** (2002). “La Formación para el Empleo: Una evaluación cuasi-experimental”. Biblioteca Civitas Economía y Empresa. Colección Economía, Madrid.
- Sáez, F.** (dir.) (2003). “Employment Strategy Evaluation. The Case of Spain”. European Commission.
- Sáez, F.** (2012). “Importancia de la flexibilidad laboral en la empresa”, Número Extraordinario del Colegio de Economistas de Madrid, *España 2011: un balance*.

Reflexiones sobre las ineficiencias del modelo de empleo público

José Luis Moreno Torres

Gerente de la Fundación Democracia y Gobierno Local.
Ex Director General de Empleo de la Comunidad de Madrid

El empleo público: algunos datos significativos

Con arreglo a los últimos datos oficiales publicados por el Registro Central de Personal (RCP) de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAPP), correspondientes al año 2013, el personal al servicio de las Administraciones Públicas españolas, en su triple nivel territorial (estatal, autonómico y local) asciende a 2.547.720 efectivos.

De esta cifra, tan sólo el 22,3% (567.263) forma parte de la Administración General del Estado (AGE), ya que el 50,3% (1.281.373) son empleados de las Comunidades Autónomas, el 21,5% (549.074) de las distintas Administraciones Locales españolas (ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares) y el 5,9% (150.074) de

las universidades públicas, entidades últimas éstas no incardinadas, en sentido estricto, en la referida estructura territorial, si bien situadas preferentemente también en el ámbito funcional de las Comunidades Autónomas.

En suma, el 77,7% de los empleados públicos españoles no se encuentran hoy vinculados a la Administración General del Estado.

Además, del conjunto de los empleados de la Administración General del Estado, cerca de un 50%, forman parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, esto es, de la Policía Nacional y de la Guardia Civil (146.519 efectivos) y de nuestras Fuerzas Armadas (122.344 efectivos). Es decir, un total de 268.863 personas. Del resto de los empleados públicos estatales, a su vez la mitad se concentra al servicio de las instituciones penitenciarias (24.128), la Agencia Estatal de Administración Tributaria

(AEAT), la administración de la Seguridad Social y el aparato de la Administración de Justicia (el cual engloba a cerca de 60.000 empleados públicos, sumando tanto los que se encuentran bajo dependencia del Ministerio de Justicia y del Consejo General del Poder Judicial, como los que se encuentran en el ámbito de los Departamentos de Justicia de las Comunidades Autónomas).

Otro dato ciertamente relevante a efectos de nuestro estudio es que el empleo público se encuentra estrechamente ligado a los grandes servicios públicos característicos del Estado de bienestar. Así, casi la mitad de todos los empleados públicos españoles se concentra en dos sectores: sanidad y educación (universitaria y no universitaria). Estos servicios emplean aproximadamente a 1.150.000 personas en el sector público español.

Asimismo es destacable que dentro del conjunto del personal al servicio de las organizaciones públicas españolas prestan servicio muchas más mujeres que hombres (en concreto 1.357.953 mujeres frente a 1.189.767 hombres). Un dato éste que contrasta con las magnitudes del sector privado conforme a los datos de la Encuesta de Población Activa.

En las Comunidades Autónomas las mujeres duplican a los hombres (864.569 mujeres frente a 416.804 hombres) debido a que en los sectores en los que se concentra principalmente el empleo público de las Comunidades Autónomas, sanidad y educación, la presencia de las mujeres es muy superior a la de los hombres. Así, la docencia pública no universitaria emplea a 358.850 mujeres frente a 158.219 hombres y la sanidad pública española emplea a 351.645 mujeres frente a 130.997 hombres. Igual sucede en otros ámbitos, como por ejemplo en la Administración de Justicia, en el que la presencia de mujeres casi triplica a la de hom-

bres. También en los puestos de mayor responsabilidad dentro del sistema judicial (magistrados, jueces y fiscales) la presencia de mujeres es considerablemente superior a la de hombres. En la Administración General del Estado estos porcentajes son distintos debido principalmente a la menor presencia femenina en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (132.636 hombres frente a 13.883 mujeres), en las Fuerzas Armadas (107.196 hombres frente a 15.148 mujeres) y en las instituciones penitenciarias. Sin embargo, en el resto de los departamentos ministeriales, entidades y organismos de la Administración General del Estado la presencia de mujeres es también considerablemente superior a la de hombres.

Desde el punto de vista de la relación jurídica del empleado público con la Administración resulta muy conveniente analizar los datos existentes partiendo de la tradicional clasificación dicotómica contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP (Ley 7/2007, de 12 de abril), que distingue –en esencia– entre funcionarios públicos de carrera y personal en régimen de derecho laboral. Teniendo en cuenta a estos efectos que los datos disponibles del RCP del MHAAPP deben ser examinados con cierta cautela, debido a la singularidad en el régimen de contratación existente en algunos ámbitos del sector público (por ejemplo, en las instituciones sanitarias con arreglo a lo establecido en la ley 55/2003 del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud).

Con arreglo a ello, cabe señalar que existen en las Administraciones españolas 1.625.128 funcionarios públicos de carrera frente a 612.178 empleados con relación jurídico-laboral. Asimismo existen 310.414 empleados no encuadrables dentro de las categorías jurídicas anteriores.

En la AGE el porcentaje de funcionarios públicos de carrera frente al total de empleados públicos asciende al 78,6%. En las Comunidades Autónomas se sitúa en torno a un 70%. En el ámbito de la Administración local este porcentaje decrece significativamente al 39,16%. Ello se debe a que el personal en régimen jurídico-laboral en la Administración local española asciende al 53,73%.

Respecto al personal laboral, los datos que ofrece el RCP (Registro Central de Personal) sobre la Administración General del Estado (esto es, sin incluir Comunidades Autónomas ni entidades locales) señalan que un 89% de este personal está integrado por contratados laborales fijos frente a un 7,7% de contratados temporales y un 1,8% de fijos discontinuos.

Un último elemento ciertamente relevante a los efectos que nos ocupa en este análisis es el referido a la edad de los empleados públicos. Los datos oficiales disponibles en la Administración General del Estado relativos al personal adscrito a ministerios y organismos públicos, procedentes del Registro Central de Personal, nos indican, con total claridad, un notable envejecimiento de los empleados públicos españoles.

Un 85,9% de los empleados públicos estatales tiene más de 40 años, un 54,3% tiene más de 50 años y un 11,3% más de 60 años. Frente a ello, tan sólo el 1,2% tiene menos de 30 años y no llega al 15% los que tienen menos de 40 años. Un sencillo ejemplo puede resultar ilustrativo de esta situación. La Agencia Estatal de Administración Tributaria, referente de gestión eficiente y profesional en la Administración española, cuenta con 27.494 empleados, de los cuales 23.500 tienen más de 40 años y 13.900 más de 50 años. Frente a ello, sólo 3.300 personas tienen menos de 40 años y sólo 291 menos de 30.

¿Hay exceso de empleados públicos en España?

La determinación precisa del número de empleados públicos existente en España –curiosamente– no resulta sencilla.

Nos hemos referido anteriormente a los datos ofrecidos por el Registro Central de Personal del MHAPP, los cuales presentan gran exactitud respecto a la Administración General del Estado pero, obviamente, mayores imprecisiones respecto a las restantes Administraciones Públicas territoriales (Comunidades Autónomas y entidades locales). Con arreglo a estos datos, como hemos señalado ya, existen en España (en referencia a comienzos del 2013) 2.547.720 empleados públicos en los tres niveles de Administración territorial.

Sin embargo, la encuesta de población activa (EPA) correspondiente aproximadamente al mismo periodo, primer trimestre de 2013, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) con arreglo a la metodología común de la Unión Europea, arrojó una cifra de empleados del sector público algo superior: 2.845.800 personas empleadas en el sector público.

Ello se debe, esencialmente, al hecho de que la EPA utiliza un criterio de clasificación eminentemente económico frente al utilizado por el Registro Central de Personal, basado preferentemente en parámetros jurídico-formales a la hora de delimitar los contornos del sector público. También se debe a las exclusiones de ciertas categorías de personal a efectos de la información que ofrecen. Los datos del RCP no incluyen, por ejemplo, los efectivos incorporados como altos cargos, el personal de servicio de los órganos constitucionales del Estado, ni el personal laboral con contrato de trabajo de duración determinada inferior a seis meses.

Tampoco incluye cierto tipo de entidades del sector público estatal (principalmente las sociedades públicas y otras entidades parapúblicas) ni la mayor parte del sector público empresarial de las Comunidades Autónomas y entidades locales. Todo ello explica el desajuste entre los datos que ofrecen la EPA y el MHAPP.

En todo caso, partiendo de las series históricas de datos de la EPA, más rigurosos a estos efectos, resulta interesante contrastar que desde el inicio de la crisis económica en 2007 se produjo un incremento global del empleo en el sector público en los diversos niveles administrativos, de modo que en el tercer trimestre de 2011 la cifra de empleados públicos ascendía a 3.220.600 efectivos (288.700 más que en el tercer trimestre de 2007). Sin embargo, entre finales de 2011 y principios de 2013 la EPA arroja una reducción de empleados públicos muy significativa de 374.800 personas, derivada principalmente de la política de congelación de incorporación de nuevos empleados, la reducción de entidades y organismos públicos de todo tipo y, sobre todo, la significativa limitación del personal interino y de los contratos temporales en todos los ámbitos de las Administraciones Públicas. Es fácilmente constatable que en este periodo de tiempo el descenso del empleo en el sector público (11,6%) ha sido mucho más acusado que en el sector privado (7,7%).

La valoración del tamaño de las Administraciones Públicas españolas, más allá de consideraciones de orden filosófico-político, debe realizarse desde una perspectiva comparada, esto es, poniendo en relación sistemas en los que el peso relativo del sector público respecto al conjunto de la economía nacional resulte sustancialmente equivalente. Es decir, sistemas políticos en los que las funciones y servicios públicos (principalmente

servicios vinculados al desarrollo del Estado de bienestar) asignados a las Administraciones Públicas resulten homogéneos.

Así las cosas, el peso del sector público en la economía española (esto es, el porcentaje de gasto público sobre el PIB), se sitúa en un 43,3% (2012). Dato que nos ubica en una banda relativamente baja dentro de la Unión Europea y a cierta distancia de las grandes economías de nuestro entorno, como Francia (56,6%), Alemania (45%), Reino Unido (48,5%) e Italia (50,7%). A pesar del significativo avance del peso del sector público producido entre los años 2004 y 2011 (de un 6,7%), lo cierto es que aún hoy el tamaño del sector público no resulta excesivamente elevado en términos relativos respecto a la media de los países de la Unión Europea. Así lo señala, con estos mismos argumentos, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada por acuerdo del Consejo de ministros de 26 de octubre de 2012, en las conclusiones de su informe emitido el 21 de junio de 2013.

En términos de empleo público, las comparaciones resultan algo más complicadas, debido a la existencia de metodologías divergentes en los diferentes Estados (excluyendo o incluyendo determinadas categorías de empleados públicos, servicios o ámbitos empresariales públicos), que generan con frecuencia sesgos estadísticos.

Partiendo de los datos de la EPA, en España existe aproximadamente un empleado público por cada quince habitantes, dato éste que nos ubica dentro de una media relativamente baja dentro de los Estados de la Unión Europea. Sin embargo, el ratio de empleados públicos respecto al conjunto de la población ocupada es del 17,1%, lo que claramente nos sitúa por encima de la media de los países de

nuestro entorno europeo. Este ratio, además, se proyecta de forma muy irregular en el territorio nacional, de modo que algunas Comunidades Autónomas duplican a otras en este porcentaje de empleados públicos sobre la población ocupada, siendo así que en algunas de ellas la desproporción y la consiguiente inflación de empleados públicos es considerable en términos comparativos.

Así las cosas, se puede extraer como conclusión, al igual que hace la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA) en su informe de 2013, que España no presenta, en términos generales, un grave desequilibrio estructural en este punto. Ni en lo relativo al peso global del sector público en la economía nacional, ni respecto al número global de empleados públicos. Se mueve, eso sí, dentro de una banda alta (desproporcionadamente alta en algunas Comunidades Autónomas) dentro de los países de nuestro entorno respecto al ratio empleados públicos/población ocupada y más aún si consideramos el menor peso relativo que tiene el gasto público sobre el PIB en nuestra economía respecto a otros grandes Estados europeos. En suma, en relación al número de empleados públicos, España necesita globalmente mantener una política muy contenida, como la que se ha venido siguiendo en los últimos años, primando la eficiencia en el gasto y la productividad de los empleados públicos.

Las ineficiencias del sistema de empleo público en España

Como hemos visto, en España existen aproximadamente 2.845.000 empleados públicos que representan más del 17% sobre el conjunto de la población ocupada. Esta inmensa fuerza laboral, producto de múltiples avatares históricos y de la progresiva asunción por el

Estado a lo largo del siglo XX, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, de nuevas funciones, responsabilidades y servicios públicos asociados al Estado del bienestar, se despliega de forma muy compleja por todo el territorio nacional en diferentes niveles administrativos, que, además, han experimentado cambios sustanciales en los últimos años.

En primer lugar, esta fuerza laboral es compleja territorialmente. La Administración General del Estado, antes hegemónica, organizada a través de unas estructuras centrales y una poderosa Administración periférica, hoy se reduce a 567.263 empleados, que representan escasamente un 22% del conjunto existente, y ello incluyendo la inmensa nómina que representan las Fuerzas Armadas y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. A día de hoy, las Administraciones de las Comunidades Autónomas son las que cuentan con un mayor número de empleados públicos: un 50,3% del total.

Pero las Administraciones españolas, y por tanto el empleo público en las mismas, son también muy complejas en el plano organizativo. Tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas (que en muy buena medida han replicado a menor escala el modelo organizativo estatal) cuentan, junto a sus estructuras centrales (ministerios, consejerías.... etc.), con un importante aparato administrativo periférico en todas las provincias y con una constelación de organismos y entes vinculados o dependientes a las mismas de diversa naturaleza y denominación (entidades públicas empresariales, organismos autónomos, agencias, consorcios, sociedades públicas..., etc.) que emplean a una infinidad de personas en regímenes jurídico-administrativos y condiciones de empleo muy diversas. Igualmente sucede en las Adminis-

traciones locales, donde concurren tres sub-niveles territoriales diferenciados (municipios, provincias e islas) y más de 8.000 Administraciones independientes desde el punto de vista jurídico y organizativo.

A todo ello se suman múltiples regulaciones normativas concurrentes relativas a los empleados públicos sobre las que resulta cada vez más difícil establecer un mínimo denominador común. En el vértice de dicha regulación, el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Ley 7/2007, de 12 de abril, trata de mantener una disciplina normativa común sustentada sobre la clásica distinción entre los empleados públicos que ostentan la condición de funcionarios públicos de carrera, vinculados a la Administración de forma inamovible en virtud de una relación estatutaria –definida legalmente– de naturaleza jurídico-administrativa, y aquellos otros que, siendo empleados públicos, tienen sin embargo la condición de personal laboral, y, por tanto, un régimen legal sustancialmente homologable al resto de los trabajadores del sector privado en lo referente a las condiciones laborales, derechos de negociación colectiva..., etc.

Esta diversidad hace muy difícil sintetizar en sólo unas líneas las principales deficiencias del sistema español de empleo público y articular unas mínimas propuestas de reforma aplicables al conjunto del sistema. Todo intento en este sentido puede tacharse, y no sin fundamento, de reduccionista y excesivamente simplificador. No obstante, siendo muchos los estudios realizados en torno a esta cuestión desde las más diversas perspectivas (económica, jurídica, administrativa, sociológica..., etc.) cabe admitir que existe un amplio grado de acuerdo al identificar, al menos desde posiciones ideológicas moderadas, re-

formistas y liberales, una serie de puntos medulares donde se sitúan los más relevantes focos de ineficiencia del sistema, aventurando asimismo algunas propuestas para su reforma.

Estos grandes puntos medulares, sintéticamente enunciados, son los siguientes:

La inadecuada definición en nuestro sistema legal del concepto de funcionario público

Sin entrar en disquisiciones históricas, el concepto de funcionario público surgió en nuestra legislación, al igual que en toda Europa, para dar una respuesta moderna y avanzada a la necesidad de contar con una Administración estrictamente profesional, no sometida a los vaivenes de los cambios políticos, neutral y objetiva, servida por personas reclutadas con arreglo a criterios transparentes y a los principios de mérito y capacidad.

La neutralidad, objetividad y profesionalidad de los servidores públicos se garantiza fundamentalmente con la inamovilidad en sus funciones, de modo que no puedan ser separados del servicio público sino en supuestos muy excepcionales y, en todo caso, basados en la ley y tras un procedimiento administrativo riguroso susceptible de ser controlado judicialmente. También mediante la garantía de su carrera profesional, lo que significa que su sistema de ascensos y progresión en la escala administrativa y el desempeño de sucesivos destinos con mayor responsabilidad esté también ajustada a fórmulas y parámetros objetivos, legalmente determinados y controlados judicialmente.

Este sistema de carrera profesional funcional basado en el reclutamiento objetivo (mediante el tradicional sistema de oposiciones pú-

blicas y libres, fundadas exclusivamente en el mérito y capacidad de los aspirantes), el ascenso y promoción reglados y la inamovilidad en las funciones no sólo fue un avance histórico extraordinario en la construcción de la Administración contemporánea sino que constituye hoy uno de los pilares en los que se asienta nuestro Estado constitucional.

Nadie puede hoy poner seriamente en cuestión que la calidad de nuestra democracia liberal guarda estrecha relación con el mantenimiento, afianzamiento y desarrollo de este modelo de carrera profesional respecto de todos aquellos servidores públicos que ejercen potestades públicas con incidencia directa sobre la vida de los ciudadanos. Nadie puede albergar dudas de que jueces, fiscales, policías, inspectores, reguladores y otros altos funcionarios en general deben tener las garantías inherentes al sistema funcional, unidas a la correlativa responsabilidad personal por sus actos, como forma de vertebrar una Administración independiente, objetiva, neutral y respetada por los ciudadanos a los que sirven.

Sin embargo, con el paso de los años se ha ido generando una ineficiencia del sistema consistente en la extensión desmesurada del concepto de funcionario público y de las garantías jurídicas inherentes al mismo a múltiples empleados públicos cuyas tareas nada tienen que ver, ni siquiera remotamente, con el ejercicio de la autoridad pública (del *imperium*). Se ha generado así una confusión de hecho entre los procedimientos de reclutamiento del personal, que en todo caso deben ser objetivos y transparentes, con aplicación a todas las personas seleccionadas de este modo, de forma completamente innecesaria e ineficiente, del estatuto funcional. Ello ha supuesto la extensión a un número innecesario de personas que no ejercen autoridad al-

guna (en el sentido más amplio de la expresión) de las inevitables rigideces organizativas derivadas del sistema de carrera funcional en todo lo concerniente a la movilidad, provisión de puestos de trabajo o remuneraciones. Esto es, en todo lo relacionado con su permanencia en el puesto de trabajo bajo el principio de inamovilidad absoluta y sus condiciones laborales.

Como antes hemos señalado, según el Registro Central de Personal del MHAPP, existen en España un total de 1.625.128 funcionarios públicos de carrera. En torno a un 75% sobre el total de los empleados públicos en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas. Unas cifras que en absoluto resultan coherentes con la naturaleza de las tareas y funciones que desempeñan dichos empleados públicos. Urge por consiguiente una profunda revisión legal de esta regulación en el sentido apuntado.

La rigidez funcional

A lo largo de los últimos treinta años han tenido lugar cambios radicales en la Administración española. De todos ellos quizá el más trascendental ha sido la inmensa y acelerada descentralización territorial llevada a cabo y la correlativa asunción por las Comunidades Autónomas de buena parte de las competencias gestoras que antes desempeñaba la Administración General del Estado. Si bien es cierto que las transferencias de servicios públicos a las Comunidades Autónomas se han realizado junto con los empleados públicos vinculados a los mismos (sanidad, educación, justicia..., etc.) no lo es menos que se han mantenido estructuras centrales ya innecesarias tras la consolidación de las transferencias y, sobre todo, poco adaptadas para el desarrollo de las nuevas tareas asignadas a las mismas.

Por ejemplo, algunos departamentos ministeriales, hasta hace relativamente pocos años responsables de la gestión de grandes servicios públicos transferidos, hoy ostentan principalmente, como sucede en los Estados federales o cuasifederales de nuestro entorno, competencias regulatorias, de control e inspección, e internacionales para cuyo desempeño no se encuentran particularmente bien cualificados los empleados públicos que antes prestaban servicio en una Administración eminentemente gestora.

Sucede con no poca frecuencia en estos casos que existe una clara insuficiencia de funcionarios cualificados para las nuevas tareas, lo que en ocasiones lleva a acudir en exceso a personal eventual o de confianza para su desempeño y, paralelamente, recursos humanos muy valiosos para realizar tareas gestoras muy desaprovechados por falta de competencias en ese terreno. Todo ello provocado por una exagerada rigidez y falta de movilidad interadministrativa de los empleados públicos que han generado, y continúan generando, graves ineficiencias y múltiples costes añadidos al sistema.

Consideraciones semejantes podrían realizarse respecto a la inadecuación funcional de los empleados públicos a las nuevas formas de organización del trabajo surgidas en las últimas tres décadas, o a la incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones a la Administración.

La inexistencia de carrera profesional efectiva para los empleados públicos

Las rigideces inherentes al estatuto funcional, unidas a las rigideces propias de toda organización administrativa, conducen a una endémica limitación de la carrera profesional y a

la consiguiente pérdida de talento y desmotivación laboral de los empleados públicos.

La incorporación a la Administración pública (en régimen funcional) se produce en un entorno muy rígido de cuerpos de funcionarios. Algo que sería lógico y razonable en un contexto más preciso y bien delimitado del concepto de funcionario público pero que resulta profundamente ineficiente cuando resulta aplicado a tan amplísimo abanico de empleados públicos.

Ello supone que los funcionarios públicos se ven abocados a desarrollar su carrera, como regla general, dentro de los angostos límites de su cuerpo funcional de ingreso y con muy estrecho margen de progresión profesional, salvo supuestos muy excepcionales.

En muy poco tiempo desde el ingreso de una persona en la Administración como funcionario, especialmente en el caso de los cuerpos de mayor nivel, éste alcanza los máximos niveles profesionales accesibles a su cuerpo, sin posibilidades reales de progresar en su carrera profesional con nuevas y más intensas responsabilidades, mayor reconocimiento profesional o mejoras retributivas sustanciales, generando, como antes señalábamos, profunda desmotivación y continua pérdida de talento.

El ineficiente sistema retributivo

Con carácter general, el régimen retributivo de los empleados públicos, tanto de los funcionarios de carrera como del personal laboral, se regula en el Estatuto Básico del Empleado Público, en concreto en el capítulo III del título III, relativo a los “derechos retributivos”.

Esta ley, muy continuista respecto a la legislación anterior, estructura las retribuciones de

los funcionarios públicos en torno a dos grandes conceptos: por un lado, las retribuciones básicas, que son aquellas que remuneran al funcionario, con carácter fijo, según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado subgrupo o grupo de clasificación profesional (actualmente seis: A1, A2, B, C1, C2 y E) así como la antigüedad en el puesto (sobre la base del tradicional y automático concepto de trienios).

Por otro, están las retribuciones complementarias, que son las que retribuyen al funcionario por las características concretas del puesto de trabajo desempeñado, así como –teóricamente– por el “...rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario...” (Art. 22.3 EBEP).

Estas retribuciones complementarias remuneran los siguientes conceptos: en primer lugar, la progresión alcanzada por el funcionario en la carrera administrativa, lo cual se retribuye mediante el denominado complemento de destino, que actualmente se articula en la Administración General del Estado en torno a niveles progresivos establecidos con carácter fijo. En segundo lugar, se retribuye la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidades o condiciones de trabajo, lo cual se articula en torno al llamado complemento específico, mediante el cual se pretende adaptar la remuneración a la singularidad concreta del puesto de trabajo desempeñado. Dicho complemento también se encuentra establecido con carácter fijo en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo. Finalmente la ley establece la posibilidad de remunerar por la vía de las retribuciones complementarias el “...grado de interés, iniciativa o esfuerzo...” con el que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.

En todo caso, la cuantía de estas retribuciones se fija anualmente, con carácter básico

(siendo ésta una de sus principales virtudes), en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio.

En el caso del personal laboral las retribuciones se determinan con arreglo a lo establecido en la legislación laboral y el convenio colectivo que sea aplicable (en el que normalmente se establece una estructura retributiva muy similar o equiparable, con diferentes terminologías, a lo anterior) respetando, en todo caso, el principio general establecido en el artículo 21 del EBEP, según el cual los incrementos retributivos no podrán suponer globalmente un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos del Estado.

Este sistema, aparentemente racional y objetivo, choca en la práctica con importantes restricciones, de las cuales derivan a su vez graves ineficiencias:

- En primer término, el hecho de que las bandas retributivas entre los distintos empleados públicos (sumados todos los conceptos) son muy exiguas en las Administraciones Públicas españolas.

El sistema retributivo público, con notables adherencias demagógicas y escasa reflexión en términos de eficiencia y competencia por la retención del talento, ha limitado históricamente las diferencias salariales máximas entre los distintos empleados públicos, incluso formulando esta regla como una norma jurídica.

Al estar dichas bandas salariales muy desajustadas en términos competitivos respecto al sector privado, en el cual las diferencias salariales son significativamente superiores, se genera el efecto perverso de retribuir en tér-

minos muy favorables respecto al mercado a los escalones medios y bajos de los empleados públicos y en términos muy escasamente competitivos a los grupos más cualificados de funcionarios.

Este efecto se observa muy claramente al analizar los índices de trasvase al sector privado de funcionarios públicos, que son inexistentes o insignificantes para las escalas medias y bajas de niveles funcionariales y mucho más elevadas, incluso alarmantemente elevadas, respecto a ciertos altos cuerpos de funcionarios públicos muy cualificados.

Con carácter general, el atractivo de unas retribuciones elevadas en términos comparativos respecto al sector privado y las buenas condiciones de trabajo existentes en el entorno público, determinan que sólo en los niveles muy altos de la Administración se produzca un trasvase significativo hacia el sector privado, a pesar de la existencia de una legislación que facilita enormemente esta posibilidad, garantizando el retorno del funcionario al ámbito público con figuras como la excedencia voluntaria.

- En segundo lugar, la inexistencia de una carrera profesional efectiva en las Administraciones Públicas, en los términos antes expuestos, genera el perverso efecto de la petrificación retributiva de los empleados públicos.

Los empleados públicos tras muy pocos años de permanencia al servicio de la Administración, alcanzan su techo máximo y ven estancadas sus retribuciones de forma prácticamente permanente durante toda su carrera o con variaciones muy poco significativas en las mismas. Sin ninguna posibilidad real de revertir esta situación. De este modo,

sucede con mucha frecuencia, a diferencia de la práctica del sector privado, que los empleados públicos tienen una retribuciones razonablemente elevadas, e incluso muy competitivas en términos de mercado, al inicio de sus carreras profesionales, las cuales paradójicamente van perdiendo atractivo comparativamente con el sector privado según avanza su progresión profesional.

- Finalmente, todos los intentos realizados en el sector público por introducir mecanismos retributivos incentivados desde el rendimiento y la obtención de resultados han resultado históricamente un fracaso, siendo hoy día inexistentes, marginales o muy poco significativos en términos cuantitativos.

Los mecanismos retributivos variables topan con la resistencia de la propia Administración y de los directivos públicos a establecer mecanismos eficientes de aplicación de estas técnicas, y también con las dificultades objetivas para implantarlas en un entorno muy rígido y juridificado como es la Administración Pública. Pero topan también con la resistencia de los propios empleados públicos y de sus representantes sindicales que, con carácter general, se inclinan por mecanismos más previsibles, homogéneos, fijos y confortables.

El incentivo económico de la excelencia, del alto rendimiento y de la obtención de resultados, con efectos realmente significativos en la retribuciones totales, no es generalmente bien aceptado en ninguna organización, pública o privada, por los destinatarios del proceso de evaluación. Y nunca se puede pretender su excesiva cooperación en este proceso. Es por ello una responsabilidad, principalmente, de los gestores públicos su implantación.

La ineficiente gestión de la temporalidad en el empleo público

La temporalidad ha sido tradicionalmente elevada en el sector público, como es propio de cualquier organización con grandes rigideces y limitaciones jurídicas e institucionales a la movilidad funcional y territorial de sus empleados.

La temporalidad existe en todas las Administraciones Públicas, y prácticamente en todos los subsectores públicos, si bien alcanza mucha más intensidad en los grandes servicios públicos extendidos capilarmente por todo el territorio nacional: sanidad educación, justicia, servicios sociales..., etc.

Sin embargo, no resulta fácil ofrecer datos precisos sobre la magnitud de la temporalidad en las Administraciones Públicas, debido sobre todo a la complejidad de las técnicas jurídicas y organizativas para la gestión de la misma y ante el escaso reflejo de estos datos en los estudios oficiales publicados.

En todo caso, y aunque ello sólo constituye una parte limitada del conjunto del empleo público español, los últimos datos publicados por el Registro Central de Personal del MHAPP relativos a 2013 señalan, respecto a la Administración General del Estado, que el porcentaje de trabajadores en régimen laboral con contrato temporal asciende al 7,7% sobre el total. En esta estadística no se reflejan, como antes señalábamos, los contratos temporales de duración determinada inferior a seis meses.

La relación jurídica temporal de la Administración Pública no se reduce tan sólo al personal laboral, cuya regulación no presenta especialidades significativas respecto a la establecida en el Estatuto de los Trabajadores. Se proyecta también sobre los funcionarios pú-

blicos a través de la figura legal del funcionario interino, contemplada en el artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Tradicionalmente la gestión de la temporalidad se ha realizado de forma muy ineficiente en las Administraciones Públicas españolas, tanto en relación con el personal laboral como respecto a la contratación de funcionarios interinos.

En términos generales, aun siendo una cuestión de inmenso impacto presupuestario y funcional, se ha rehuído la utilización de técnicas profesionales para realizar una gestión eficiente de la temporalidad, acudiendo por ejemplo, en los supuestos legalmente permitidos, y como sucede con toda naturalidad en los países de nuestro entorno, a Empresas de Trabajo Temporal (ETT) como prestadoras de servicios a la Administración. Por el contrario, se ha optado habitualmente, sobre todo en aquellos ámbitos donde la presencia de empleados temporales es más intensa, por realizar una gestión directa, descentralizada y muy desorganizada de estos procesos, atribuyendo además con frecuencia una participación muy relevante en los mismos a las organizaciones sindicales y profesionales presentes en el sector correspondiente. Todo ello bajo el amparo, puramente formal, de garantizar los principios de transparencia, mérito y capacidad en el acceso a estas posiciones de empleo.

El resultado de esta gestión, según es generalmente admitido por los directivos públicos de las diferentes Administraciones, ha sido manifiestamente ineficiente. Tanto en los procesos de selección, reclutamiento y formación de los trabajadores, como en la gestión posterior, fuertemente burocratizada, de su relación con la Administración contratante.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

Buena prueba de estas ineficiencias se deben a que durante los últimos años de crisis económica las primeras medidas de reducción y racionalización de costes de personal tuvieron como objetivo prioritario el personal interino y la contratación temporal. Lo cual, como hemos visto, ha tenido un reflejo directo en la reducción del empleo público durante los últimos años, sin una merma sensible en la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

Las ineficiencias en la gestión de la temporalidad por las Administraciones Públicas deben ser corregidas mediante una apuesta clara por la utilización de técnicas modernas y empresas profesionales, capaces de aportar alto valor añadido en estos procesos, al igual que sucede en todos los países de nuestro entorno y reducir exponencialmente su coste global. En esta línea, la legislación española, superando antiguos prejuicios y apriorismos dogmáticos, ha eliminado definitivamente la histórica prohibición de contratar a las Administraciones Públicas con Empresas de Trabajo Temporal (ETT) contenida en la Ley de Contratos del Sector Público. Dando cumplimiento a lo exigido por la Directiva 2008/104/CE, de 19 de noviembre de 2008, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo, ha derogado dicha prohibición y hoy existe legamente la po-

sibilidad de acudir a empresas especializadas en la gestión de la temporalidad para la prestación de servicios de puesta a disposición de empleados del sector público. Obviamente dentro del marco legal, que restringe dicha posibilidad respecto de la cobertura de puestos de trabajo que legalmente estén reservados a funcionarios públicos de carrera.

Dichas empresas de empleo tienen un importante valor que aportar a la Administración en la articulación de estos procesos y en la gestión externalizada del ciclo completo de la temporalidad, que tan insatisfactorios resultados produce en la actualidad. Ello es particularmente valioso en unas organizaciones, las Administraciones Públicas, cuyas inevitables rigideces (en la movilidad de los empleados públicos y en la realización de procesos de selección ágiles y eficientes) generan una gran necesidad de cobertura de posiciones temporales, absolutamente imprescindibles para el normal desenvolvimiento de los servicios públicos. Es imprescindible, en definitiva, generar un cambio cultural en los gestores públicos en relación con la profesionalización de la gestión de la temporalidad, y remover con urgencia los obstáculos administrativos, regulatorios y presupuestarios que aún hoy limitan que las empresas profesionales del sector del empleo puedan actuar con normalidad en el entorno del sector público.

Conclusiones y orientaciones

En el contexto en el que se elabora este trabajo, son múltiples las causas que explican el enorme volumen de desempleo acumulado por la economía española. Es evidente que tras seis años de crisis económica severa –posiblemente la más severa de nuestra historia– buena parte del 25% de desempleo que registran las estadísticas en España se podría explicar por la profunda recesión sufrida y por la práctica desaparición de sectores enteros de nuestra economía, que durante la etapa de expansión habían contribuido significativamente al crecimiento económico y a la creación de empleo. No es menos cierto que la recuperación económica ya constatada y la reforma laboral puesta en marcha en febrero de 2012 por el actual Gobierno están llamadas a devolver a un gran número de desempleados al mercado de trabajo, llevando, a su vez, las cifras de paro a niveles más razonables que los que ahora registran.

Sin embargo, con la vocación de permanencia en el tiempo que caracteriza a todos los documentos de la fundación FAES, este trabajo ha pretendido proyectar la reflexión sobre nuestras relaciones laborales a dos cuestiones que son esenciales y que hasta la fecha han caracterizado dolorosamente al mercado de trabajo en España. En primer lugar, el hecho de que, de forma sistemática, el nivel de desempleo en España sea superior al promedio de la Unión Europea tanto en épocas de expansión como en épocas de contracción económica. Y en segundo lugar, el carácter violento de las reacciones del mercado de trabajo a las oscilaciones cíclicas de la economía, lo que determina que hayamos pasado de niveles de desempleo próximos al 8% en 2006 al 25% actual. Un hecho que tampoco se manifiesta en ninguno de nuestros socios y competidores, que disfrutaban de dinámicas del empleo más estables.

REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: CONTINUAR LA REFORMA

Con el objetivo de arrojar luz y, sobre todo, aportar perspectivas de solución a estas dos cuestiones, este estudio se dota de las reflexiones de reconocidos especialistas en el mercado de trabajo para poder reunir un conjunto de líneas de trabajo y debate en las que seguir avanzando en el proceso de reforma permanente que requieren las relaciones laborales en un contexto global como el que vivimos y competimos. De modo general y por comparación con otros mercados de trabajo que se muestran más eficaces a la hora de garantizar una permanencia estable de las personas en el empleo, todo apunta a que el mercado laboral español padece un problema de incentivos negativos cruzados, que ante la respuesta racional de los agentes económicos acaba por deparar resultados poco satisfactorios.

Así, existe margen de mejora en los incentivos a la contratación de trabajadores, tanto desde el punto de vista de la fiscalidad que soportan las empresas como desde la óptica de los diversos costes de despido asociados a los contratos, que se convierten a su vez en un incentivo a sustituir contrataciones indefinidas por encadenamientos de contratos temporales con efectos perversos en la dualidad del mercado de trabajo, en la productividad y en las posibilidades reales de las personas que los sufren de acometer un proyecto de vida profesional estable y orientado al medio y largo plazo. También existe margen de mejora en los incentivos a la formación, otro de los problemas diferenciales de nuestro mercado laboral. La inversión en capital humano, como cualquier otra inversión, debe tener una esperanza de remuneración que en España no parece que sea evidente, lo que desalienta a las personas a formarse más y mejor. Y existe un margen de mejora también en los incentivos a la movilidad geográfica, como lo ponen

de manifiesto las tasas de paro tan diferentes que se observan entre provincias que son limítrofes, o en los incentivos a la búsqueda de empleo, con un aporte de los servicios públicos de empleo igualmente mejorable.

Una mejora en el diseño de este tipo de incentivos permitiría un funcionamiento más flexible y adaptable del mercado laboral. Ésta es una evidencia contrastada por la experiencia internacional de otros países. Como se afirma en la presentación de este documento, los españoles ya conocemos el precio de mantener unas relaciones laborales más rígidas que las de nuestros semejantes y es ahora, a las puertas de una recuperación económica, el momento de plantearse si merece la pena cambiar las cosas.

Para afrontar este debate, es recomendable rehuir tres errores que con frecuencia se cometen a la hora de hablar de las reformas laborales. El primero es el de pensar que cualquier reforma laboral se ha de saldar con un recorte de los derechos de los trabajadores. Se podría argumentar que el principal derecho de cualquier persona activa y con voluntad de trabajar es el de tener un empleo, y así lo consagra nuestra Constitución. En consecuencia, cualquier medida que vaya encaminada a que más personas trabajen, logren acceder a empleos de calidad y abandonen el drama del desempleo será una medida en la buena dirección. El principal derecho con el que debería contar la población activa de España es el de tener un mercado de trabajo adaptado a los nuevos tiempos que garantice la flexibilidad y la adaptabilidad necesarias para soportar los embates del ciclo económico que con certeza volverán a acontecer, que permita a los desempleados un reciclaje rápido hacia nuevos empleos, y que premie el mérito y la formación permanente.

El segundo de los errores comunes en los que se incurre es el de culpabilizar al desempleado de su situación. Como se ha reflejado más arriba, el sistema de relaciones laborales que constituye un mercado laboral es el que determina el resultado en términos de empleo en diversas coyunturas. Las personas pueden estar más o menos formadas, las empresas ser más o menos productivas, pero de modo general tanto unas como otras responden libre y racionalmente por igual en todos los países desarrollados al sistema de incentivos que se les plantea. España no es diferente en este aspecto y si otros países cuentan con mercados laborales más incluyentes en los que las personas y empresas muestran mayor satisfacción en sus relaciones laborales, debemos ambicionar cambiar las cosas para lograr esos resultados.

El tercer error que hay que evitar es el de abordar la reforma del mercado laboral de modo parcial. Es frecuente escuchar declaraciones en el sentido de que tal o cual medida por sí sola lograría acabar con los problemas de desempleo en España. Recientemente, por ejemplo, se han levantado voces reclamando una reducción de la prestación por desempleo como incentivo a que los desempleados busquen empleo de forma más activa pero, aun suponiendo que tal medida fuera practicable, si no se lograra aumentar en paralelo los niveles de flexibilidad del mercado de trabajo facilitando la entrada, el resultado final sería que tendríamos los mismos desempleados pero con un nivel de protección menor que en la situación actual. Cualquier reforma laboral que ambicione resultados positivos y significativos debe estar enfocada desde la óptica global de las relaciones laborales en su conjunto e incorporar asimismo elementos de corte macroeconómico, para que dicha reforma se inscriba en un mejor funcionamiento general de la economía.

Éstos son los principios inspiradores de las recomendaciones que se exponen a continuación y que no tienen otro objetivo que marcar la senda por la que debería transitar el mercado de trabajo español hacia mayores niveles de estabilidad y de eficacia hasta alcanzar el ansiado nivel de pleno empleo:

1. Reforma laboral y “modelo austriaco”

La reforma laboral es un concepto que debe entenderse en sentido dinámico. Es preciso seguir adoptando medidas que ayuden a flexibilizar nuestro mercado laboral y a mejorar nuestra competitividad. Algunos aspectos clave para alcanzar estos objetivos son:

- Avanzar en la senda de una reducción de los costes vinculados a la contratación de modo general, lo que pasa por evaluar los costes de la maraña de medidas que se han tomado en el pasado para fomentar la contratación de determinados segmentos de la población, que han tenido un dudoso éxito y han hecho mucho más complejo el proceso de contratación en España.
- Evaluar la viabilidad de poner en marcha modelos que buscan mantener la protección del empleado y al mismo tiempo reducir el coste del despido y que han tenido éxito en otros países europeos. En concreto, se recomienda profundizar en la simplificación contractual y la portabilidad de la indemnización por despido a un sistema de cuentas de ahorro individuales similar al modelo austriaco, lo que ayudaría a reducir los costes y a incrementar los incentivos de la movilidad laboral entre empresas.

El sistema austriaco se ha implantado con éxito y puede representar una oportunidad para España, ya sea en estado puro o complementado con la modalidad de unos costes de despido moderados pero crecientes

a cargo del empleador, para solucionar uno de los problemas más serios de nuestro mercado de trabajo, la dualidad existente derivada de la enorme diferencia en costes de despido entre los contratos indefinidos y los temporales.

2. Simplificación contractual y dualidad

Un aspecto especialmente problemático de nuestro mercado de trabajo es la dualidad. Este fenómeno es debido en parte a factores ajenos al propio funcionamiento del mercado de trabajo, como la polarización de nuestra población activa en cuanto a nivel de estudios, con una gran presencia de trabajadores muy poco cualificados y una relativa abundancia de titulados superiores. Los contratos temporales, que en su origen se incorporaron al mercado laboral con el objetivo de flexibilizarlo, favorecen el comportamiento cíclico del mercado de trabajo, incrementan su dualidad y reducen la productividad de la mano de obra, lo que se traduce en unos mayores costes laborales que terminan por reducir nuestra competitividad. La dualidad no es problema del número de contratos sino de los diferentes costes de contratación y despido asociados a esos contratos:

- Se recomienda ahondar en el proceso de simplificación contractual, que elimine figuras contractuales y bonificaciones con las que a lo largo de los años se ha querido privilegiar a determinados segmentos poblacionales y colectivos, y avanzar hacia la igualación de todos los costes de despido de las figuras contractuales que sobrevivan en unos niveles más moderados.

3. Salario mínimo

Para evitar que el salario mínimo se convierta, de facto, en una barrera de entrada al mercado laboral para muchos jóvenes sin cualificación, parados de larga duración y, en general, para

personas sin experiencia habría que evaluar la posibilidad de introducir reformas que han funcionado en otros países cercanos, en este caso, Alemania, donde se aumentaron los incentivos de los desempleados de larga duración para aceptar empleos de menor remuneración mediante la compensación de esos bajos salarios con prestaciones suplementarias para conseguir el nivel mínimo de bienestar social (conocido como *combined wage/income*). Esto condujo a un incremento significativo del índice de ocupación de trabajadores con bajas cualificaciones, ya que resultó más fácil asignar salarios a la productividad de estos trabajadores:

- Con el objetivo de incorporar al mercado de trabajo a aquellos colectivos con mayores problemas de inclusión (jóvenes de 25 a 30 años, desempleados de larga duración y trabajadores poco cualificados y sin experiencia laboral) puede modularse la cuantía del salario mínimo, estableciendo diferentes umbrales en función del nivel de cualificación de la mano de obra o del tipo de ocupación que se desempeña, una medida que habría de acompañarse de complementos aportados por el Estado, ya sea a las cotizaciones pagadas por la empresa o al propio salario, para facilitar la contratación y la aceptación de estos empleos por parte de los desempleados.

4. Modernización de los servicios de empleo

Los servicios públicos de empleo han tenido una orientación durante décadas centrada en procesos administrativos y de registro de los desempleados, echándose de menos una intermediación laboral más eficaz en la activación de los desempleados, tal y como ha sucedido en países con éxito en las reformas emprendidas de sus respectivos servicios de empleo. Está demostrado que una mayor penetración de las ETT en el mercado de trabajo

español contribuiría a aumentar la flexibilidad y eficiencia y a reducir el desempleo. Y es que el papel que los servicios privados de empleo –tanto las agencias privadas de colocación como las empresas de trabajo temporal– desempeñan es fundamental para contar con una intermediación más dinámica y con menos fricciones. Por todo lo anterior:

- Se propone potenciar la colaboración con el sector privado, para no desaprovechar la experiencia de entidades profesionales de la intermediación, en la tarea que se debe acometer de reducción del desempleo.
- Para potenciar el papel de las Agencias Privadas de Colocación y de las Empresas de Trabajo Temporal es preciso, al mismo tiempo que se les deben seguir exigiendo un alto nivel de transparencia, profesionalidad y compromiso, eliminar restricciones normativas, por ejemplo, respecto al tipo de contratos con los que pueden operar o eliminar las limitaciones sectoriales que todavía hoy operan restringiendo su funcionamiento.
- Se propone avanzar en la estrategia de modular la cuantía de la prestación por desempleo a lo largo de los meses de su vigencia, concentrando una parte sustancial en los primeros meses de prestación, en los que actúa genuinamente como un seguro, y valorando reducciones de los plazos máximos aun manteniendo o incluso aumentando el volumen total de la prestación.
- Se hace necesario reforzar el tipo de actuaciones de activación y búsqueda de empleo que es preciso justificar para obtener la percepción del total de las prestaciones.
- Se recomienda una redefinición del concepto de “empleo adecuado”, esto es, el empleo que un desempleado debería aceptar cuando el servicio de empleo se lo ofrezca por la excesiva laxitud que presenta el sistema actual.

5. Prestaciones por desempleo

Optimizar el proceso de búsqueda de empleo es crítico para un buen funcionamiento del mercado de trabajo. Unas prestaciones por desempleo bien diseñadas pueden convertirse en incentivos que contribuyan al dinamismo del mercado laboral. El principio que subyace a las recomendaciones que se plantean sobre la prestación por desempleo es que siendo un derecho en los términos que establece la ley, cumple la función de un seguro que cubre una contingencia indeseable y que debe ser lo más corta posible, como es una situación de desempleo. Estas modificaciones están avaladas por la experiencia internacional, que vinculan el cobro de la prestación con la generación de los incentivos adecuados:

6. Mayor seguridad jurídica en la negociación colectiva y desindexación de salarios

Pese al indudable esfuerzo que la reforma laboral de 2012 ha ejercido en la modernización de la negociación colectiva en España, hay determinados aspectos donde todavía hoy se detectan casos de inseguridad jurídica. Respecto a la desindexación de salarios en los convenios colectivos, el ejercicio de responsabilidad que llevó a los agentes sociales a firmar el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC) debe ser mantenido en estos momentos en los que la economía española comienza a despegar después de más de seis años de crisis:

- Se recomienda hacer esfuerzos para reforzar la seguridad jurídica en aspectos como la validez de las cláusulas convencionales que preveían la ultraactividad indefinida de los convenios, suscritas con anterioridad a

la reforma. Asimismo, el convenio de empresa –uno de los puntales de la reforma de 2012– se enfrenta al obstáculo de la inexistencia de representantes legales legitimados para negociar en la mayoría de las empresas. Y en materia de inaplicación de los convenios, también se hace preciso aclarar los límites de la autonomía colectiva.

- Resulta imprescindible que se apliquen las previsiones contenidas en el II AENC en materia de subidas máximas de salarios, lo que debe contribuir a romper la artificial vinculación de los mismos con el IPC, para adaptarse a las variables económicas de cada empresa.

7. Salarios acordes con el esfuerzo formativo

La población activa española no destaca en el ámbito europeo por ser una de las más cualificadas. La proporción de trabajadores con un nivel formativo muy bajo –secundaria obligatoria o menos– son inusualmente altos, incluso entre las cohortes más jóvenes. Al mismo tiempo, resulta también llamativa la baja presencia en España de profesionales con perfiles de formación profesional. En paralelo, la inversión en capital humano no recibe la conveniente remuneración que incentive a los trabajadores a adquirir mayores niveles formativos. Los salarios en España para los trabajadores menos cualificados son muy similares a los que perciben aquellos con perfiles formativos superiores, lo que desincentiva la prolongación de los estudios por encima del nivel obligatorio e impide la generación de un mercado de crédito desarrollado y profundo como el existente en otros países para financiar la inversión en capital humano. En este sentido:

- Se hace preciso que progresivamente se amplíe la horquilla salarial en la negociación colectiva, para que los trabajadores

que asumen el esfuerzo de formarse encuentren el incentivo económico adecuado y el mercado reaccione ante las señales de esa mayor formación. Se trata, sin duda, de una recomendación que queda en el ámbito de la responsabilidad de los agentes sociales.

8. Políticas activas de empleo

Frente al mito de su ineficacia, las políticas activas de empleo en España –y muy especialmente la formación– han tenido un impacto positivo en la empleabilidad de aquellos que han participado en los diferentes programas. La experiencia internacional, eso sí, pone de manifiesto que resulta muy costoso y poco útil abordar un problema de desempleo masivo a través exclusivamente de medidas encuadradas dentro de las políticas activas. Sólo en los casos en los que se trata de medidas muy bien definidas o cuando están destinadas a grupos de población muy concretos es posible obtener resultados positivos de reducciones importantes del paro a través de las mismas. Se recomienda, por tanto:

- Mejorar los sistemas de transparencia y evaluación de las políticas activas y de sus resultados, mejorando igualmente la respuesta del sistema a aquellas políticas que se muestran manifiestamente ineficaces, como es el caso de las bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social de determinados colectivos en los que se invierten recursos públicos ingentes.
- Avanzar en la introducción de mayores grados de libertad entre los desempleados a la hora de elegir la formación a recibir, como resultaría del establecimiento de modalidades como el cheque-formación. Esta modalidad permite entregar al desempleado un bono por una determinada cantidad

de formación siendo él quien decide dónde recibirla y si quiere complementarla con recursos propios.

- Ahondar en una mayor vinculación y coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo.

9. Empleo público

El sistema de empleo público español adolece de una serie de graves problemas –rigidez funcional, inexistencia de carrera profesional y régimen retributivo carente de incentivos, e ineficiencia en la gestión de la temporalidad, entre otros– que aconsejan replantearse algunos aspectos centrales del modelo de empleo público, al que también sería deseable que le fueran de aplicación esquemas de incentivos a la movilidad o a la formación en los términos ya expresados para el resto de trabajadores.

10. Reforma continua y desregulación

La experiencia de países como Alemania pone de manifiesto que el marco reformista de la actividad económica hay que entenderlo en un contexto de medio y largo plazo, porque las reformas necesitan tiempo para alcanzar sus efectos plenos. Son actuaciones complementarias de las del ámbito puramente laboral, y necesarias para potenciar la efectividad de estas últimas. En este sentido, debe mantenerse un flujo continuo de actuaciones que reduzcan la burocracia y las barreras administrativas, y deben reducirse las regulaciones de los mercados de productos para facilitar así la innovación y eficiencia empresariales y fomentar específicamente la capacidad de innovación mediante programas concretos de I+D, de tal manera que los sectores intensivos en tecnología y en capital humano cualificado ganen peso en nuestro tejido productivo.

La economía española ha retomado la senda de la recuperación económica con datos positivos de crecimiento económico intertrimestral e interanual por primera vez en muchos trimestres. A pesar de esta buena noticia y de que la mayoría de instituciones y organismos internacionales han calificado el cambio de tendencia económica como creíble y sostenible en el tiempo, los enormes desequilibrios acumulados por nuestra economía en la anterior fase de expansión y, como consecuencia de ellos, la gran profundidad de la crisis sufrida hacen pensar en un periodo prolongado de recuperación con tasas de crecimiento moderadas que dificultarían el que a día de hoy es el principal reto político y económico de España, la creación de empleo.

Este documento presenta una visión exhaustiva del mercado de trabajo europeo, aporta la experiencia de éxito del mercado de trabajo alemán durante la reciente crisis económica y aborda problemas concretos del funcionamiento del mercado laboral español: la dualidad, el proceso de búsqueda de empleo; la negociación colectiva; la relación entre la retribución salarial y la formación en capital humano; las políticas activas de empleo y el modelo de empleo público. Para ello, acoge y pone a disposición de la sociedad española textos diversos de la máxima solvencia profesional que establecen un terreno objetivo dentro del cual parece deseable que se produzca el indispensable debate público sobre el futuro del empleo en España. Si este propósito se cumple, no habrá sido una aportación menor.

faes Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
C/ María de Molina, 40 6ª Planta, Madrid 28006
Tel: +34 91 576 68 57 Fax: +34 91 575 46 95
e-mail: fundacion@fundacionfaes.org

www.fundacionfaes.org