

Nuevas soluciones para crear empleo

Madrid
23 de marzo de 2009



Índice

1. Resumen ejecutivo	5
2. ¿De dónde venimos?	11
2.1. Periodo 1995-2007: crecimiento y creación de empleo	11
2.2. Síntomas de los problemas latentes	13
3. La situación actual: crisis y destrucción de empleo (2007-2009)	21
3.1. Las tres caras de la crisis	21
3.2. La destrucción de empleo	24
3.3. Las causas de la fuerte destrucción de empleo	27
<i>Las instituciones del mercado laboral español</i>	27
4. Propuestas del Círculo de Empresarios	35
4.1. Marco contractual	37
4.2. Las políticas activas de empleo	40
<i>Objetivos que tienen que perseguir las políticas activas de empleo</i>	41
<i>Medidas</i>	42
4.3. Negociación colectiva	48
5. Bibliografía	51
6. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios	55

1. Resumen ejecutivo

El mercado laboral español responde, en su diseño institucional, a un modelo hoy superado, cuyos orígenes se remontan casi a mediados del siglo pasado. En aquel entonces la economía española vivía un tardío proceso de industrialización que demandaba mano de obra básicamente manual. Por el contrario, el sector servicios, gran protagonista de cualquier moderna economía del conocimiento, apenas apuntaba la importancia que ha llegado a alcanzar.

No hay duda de que el mercado laboral en 2009 no es exactamente igual al de 40 ó 50 años atrás, puesto que ha experimentado varias reformas puntuales. Pero su estructura ha permanecido casi inalterada. Así, nos encontramos medio siglo después con una economía abierta, fuertemente terciarizada y con un déficit de resortes para enfrentar los retos que vienen presentándose desde hace 20 años. Nuestro joven sistema democrático, condicionado por las resistencias del *statu quo*, no ha sabido abordar con valentía la transformación que necesita el mercado de trabajo, limitándose a una sucesión de parches que no han resuelto los problemas de fondo.

Sea como fuere, hay que reconocer que uno de los rasgos más positivos en la prolongada fase de crecimiento en España, que ahora toca abruptamente a su fin, ha sido el intenso ritmo de creación de empleo. En los cerca de tres lustros que van de 1995 a 2007 se crearon nada menos que ocho millones de puestos de trabajo, llevando la cifra de ocupados a máximos históricos por encima de los 20 millones de personas. Esta capacidad de creación de empleo ha integrado a cinco millones de inmigrantes y ha facilitado la incorporación creciente de muchas mujeres españolas al mercado laboral. Asimismo, ha permitido reducir las cifras de desempleo hasta valores no vistos desde hace décadas en nuestro país.

Sin embargo, ese excelente comportamiento de la ocupación además de no resultar sostenible, tampoco ha sido suficiente para resolver **distintos problemas, estructurales y coyunturales, que aquejan al mercado de trabajo** en España desde largo tiempo atrás. A pesar de la reducción de las tasas de paro a mínimos históricos, los valores registrados en nuestro país han sido persistentemente superiores a los del resto de Europa. De hecho, esos mínimos españoles están por encima de los máximos de muchos países europeos. Asimismo, **la fuerte creación de empleo se ha concentrado en una proporción sustancial en el trabajo temporal**, tanto que prácticamente uno de cada tres asalariados lo ha sido con un contrato temporal. Surge así un **mercado dual**, segmentado, con escasas conexiones e intereses rara vez

coincidentes. Determinados grupos, como los jóvenes, han sufrido continuamente tasas de desempleo de dos dígitos. Además, mientras que en algunas regiones se alcanzaban resultados de pleno empleo, en otras comunidades el paro no bajaba, en sus mejores momentos, del 12 o el 13% de la población activa, señal evidente de una **falta de movilidad geográfica** que puede sumarse a la **insuficiente movilidad funcional**, consecuencia perversa de las numerosas y parciales regulaciones que conviven en nuestro país.

Muchos de los problemas del mercado laboral interactúan con los fallos del modelo del que la economía española se ha valido para crecer. Una consecuencia de esa interacción ha sido el **lentísimo avance –cuando no retroceso- de la productividad** en la fase de crecimiento, que se ha convertido en destrucción de empleo en la actual recesión. En efecto, el aumento del PIB español se ha sustentado en sectores que utilizan mucha mano de obra poco cualificada –la construcción y determinados servicios, por ejemplo-, pero en los que las ganancias de productividad son muy escasas, entre otras razones por el escaso provecho que sacan del capital humano, en el que tampoco se ha invertido adecuadamente. De hecho, España destaca por las **elevadas ratios de sobrecualificación** que sufren los trabajadores, especialmente los inmigrantes. También por la notable **escasez de cualificaciones prácticas e intermedias**, razón principal de una marcada dualidad en la que abundan los titulados universitarios y los trabajadores con poca formación, a la vez que escasean las personas con buena formación técnica.

La presencia de tales problemas durante una fase tan expansiva como la recientemente cerrada puede explicarse sobre todo por la acción de un modelo de crecimiento obsoleto. Un modelo con **deficiencias estructurales, incluidos diversos fallos en el entramado institucional del mercado laboral, que conducen a ineficiencias y desajustes entre oferta y demanda**. Instituciones como la **negociación colectiva, la regulación de los contratos o el sistema de políticas activas de empleo** son imprescindibles para el buen funcionamiento de este mercado, es decir, para la creación de empleo estable y productivo. Ahora bien, **requieren de un diseño adecuado que, junto con otros objetivos como la defensa de los derechos de los trabajadores, garantice la flexibilidad necesaria en un entorno global y competitivo cuya esencia es marcadamente dinámica**. En nuestro caso, nos encontramos lejos de ese diseño. Múltiples organismos públicos y privados coinciden en señalar al mercado de trabajo en España como uno de los más rígidos no sólo entre los países de nuestro entorno, sino del planeta. Así, el Banco Mundial sitúa a España nada menos que en la posición 160ª del mundo en su ranking de flexibilidad de los

mercados de trabajo. Por su parte, la OCDE identifica la regulación española de esos mercados como una de las más restrictivas de los países desarrollados.

Las nefastas consecuencias de ese diseño inapropiado del mercado laboral se dejan sentir ahora que la economía española está sumida en una recesión que, según el FMI, la Comisión Europea y otros organismos, amenaza con ser mucho más profunda y prolongada de lo que sugieren las optimistas previsiones del Gobierno. La situación es grave. **La caída de la producción está provocando una destrucción de empleo muy superior a la que viven otras economías** en condiciones de recesión parecidas. La inaudita velocidad con que se está produciendo ese ajuste del empleo sugiere que algo falla en nuestro mercado laboral, haciendo que su comportamiento sea notoriamente peor que en otras naciones y que nuestro modelo de crecimiento se agote con rapidez.

El Círculo de Empresarios, se ha referido en el pasado a los fallos estructurales del mercado de trabajo español, proponiendo algunas fórmulas para su reforma en la misma línea en que lo han hecho otros organismos (la OCDE o el Banco de España, por ejemplo). Ahora, **dada la gravedad de la crisis actual y la urgente necesidad de un cambio de modelo competitivo**, hay que insistir en este mensaje ya reiterado en los últimos años¹. El Círculo cree inexcusable **una reforma laboral en profundidad**, que favorezca a los distintos agentes económicos –trabajadores, empresas y AAPP– **relanzando la creación de empleo y las ganancias de productividad definitorias de una senda de crecimiento sano y sostenido**.

El referente para esa reforma es la **flexiguridad**, modelo de mercado de trabajo en el que se combinan un elevado nivel de flexibilidad, una buena protección al trabajador desempleado y unas políticas activas de empleo eficaces, verdaderamente estimuladoras del empleo. Un modelo por el que apuesta decididamente la Unión Europea y que distintos países de la misma han ido introduciendo, con adaptaciones a las características propias de cada uno. En el caso español, parece oportuno llevar a cabo las modificaciones normativas necesarias para **mejorar tres elementos institucionales clave: la tipología y características de los contratos laborales, las políticas activas de empleo y el sistema de negociación colectiva**.

¹ Círculo de Empresarios (2005) “España ante el nuevo paradigma de la competitividad”, Círculo de Empresarios (2008) “Próxima estación: la Economía del Conocimiento” y Círculo de Empresarios (2009) “El espíritu emprendedor: elemento esencial para afrontar la crisis económica española”.

En cuanto a la primera de esas líneas de acción –**marco contractual**–, convendrían las siguientes reformas, **siempre sin carácter retroactivo, es decir, sólo aplicable a los nuevos contratos**:

- **Reducir la tipología de contratos laborales**, en un proceso de **convergencia hacia un único tipo de contrato**, para eliminar la fuerte dualidad entre empleo indefinido y temporal.
- **Simplificar y reducir el número de categorías laborales** existentes, hasta que el mismo refleje los niveles de cualificación que el mercado reconoce, con el objetivo de incrementar la flexibilidad y la polivalencia de los trabajadores.
- **Flexibilizar la modificación de las condiciones contractuales (jornada, funciones,...)**: las regulaciones existentes impiden ajustar esas condiciones en respuesta a las necesidades de la empresa y las capacidades de los trabajadores.
- **Desarrollo de algún instrumento que permita acercarse a tres objetivos simultáneamente: dar cobertura al trabajador cuyo contrato de trabajo se ha extinguido, suavizar el impacto de esa contingencia para la empresa e incentivar la movilidad de los trabajadores.**
- **Fomento del trabajo a tiempo parcial**, relajando los requisitos y costes que esta fórmula contractual presenta en la actual regulación, para fomentar la expansión de la población activa.

Por lo que a las **políticas activas de empleo** hace referencia, deben emprenderse reformas como las siguientes, que incentiven y faciliten la búsqueda activa de trabajo:

- **Redistribuir el gasto en las políticas activas**, para así dedicar más recursos a las políticas de intermediación y gestión de colocaciones, las cuales se han mostrado más eficaces y eficientes en otros países.
- **Introducir mecanismos de gestión empresarial muy profesionalizada** en el sistema público de empleo.
- **Dar unidad, a través de la coordinación**, a los distintos componentes del Servicio Público Estatal de Empleo.

- **Introducir mayores grados de competencia en la provisión de los servicios** que tienen que ver con la intermediación entre oferta y demanda de trabajo. No se trata de relegar al servicio público de empleo. Al contrario, debe ser un acicate que lleve a la mejora de ese servicio, no sólo compitiendo, sino cooperando y complementándose con las agencias privadas de empleo, como sucede en otros países de nuestro entorno.

Por último, con respecto a la **negociación colectiva**, sería positivo:

- **Fomentar los convenios de empresa y los de nivel superior:** en el actual sistema, priman convenios de nivel intermedio, que no producen ni las ventajas de la centralización, ni las de la descentralización de las negociaciones.
- **Mejorar la representación de los grupos de trabajadores** –temporales, desempleados,...- que en el actual sistema apenas tienen peso en la negociación colectiva.
- **Incrementar la flexibilidad en la aplicación de las cláusulas de descuelgue.**
- **Suprimir la indiciación automática e implantar sistemas de revisión salarial asociados a la productividad.**

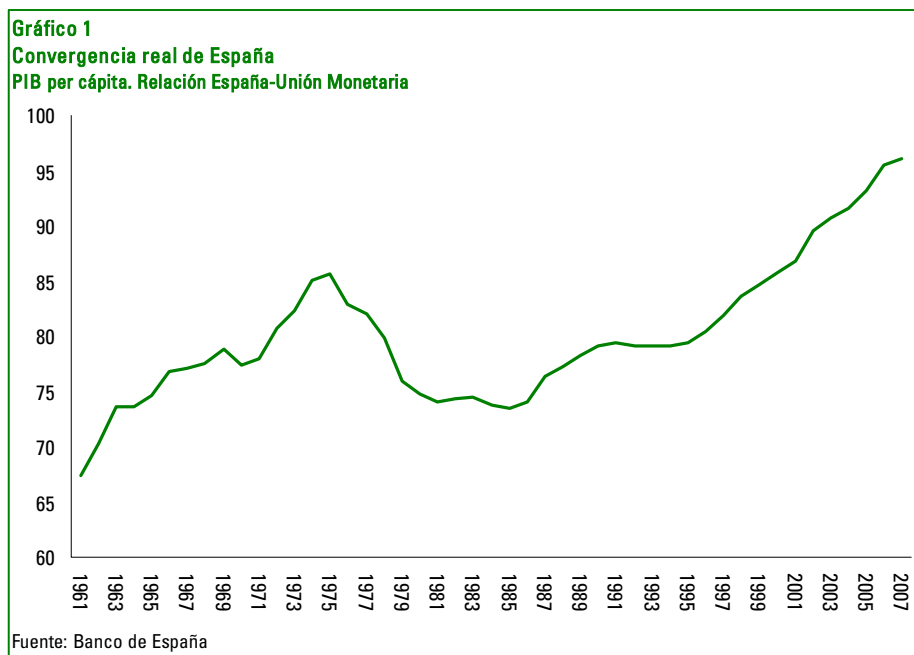
Todos esos frentes deberían atacarse de manera coordinada y coherente, para transformar un mercado atrofiado y obsoleto en otro capaz de generar empleo estable y prosperidad.

2. ¿De dónde venimos?

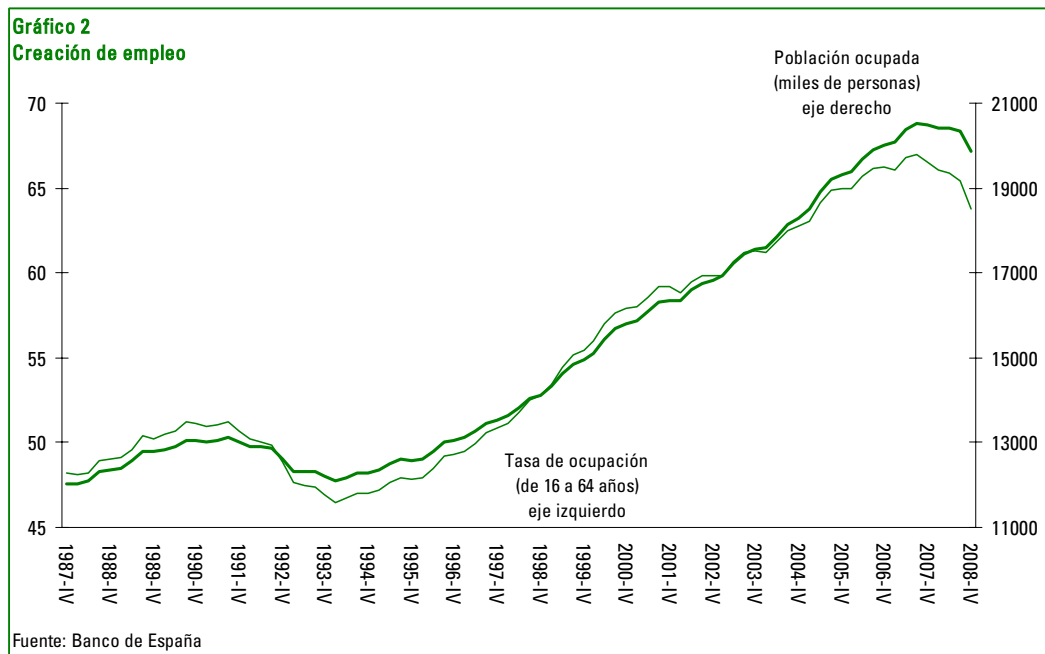
Los últimos años han representado para la economía española una etapa de prolongado crecimiento, aunque con una gran pérdida de competitividad. Ha tenido especial protagonismo el excelente comportamiento del mercado de trabajo en términos de creación de empleo, si bien éste ha sido, en general, de productividad limitada. Se han creado ocho millones de empleos entre 1995 y 2007, lo que ha posibilitado una fuerte reducción del desempleo a la vez que aumentaban la población activa, la tasa de actividad y la de ocupación. Desafortunadamente, detrás de esa buena coyuntura laboral, persistieron problemas y deficiencias de tipo estructural, que se analizan a continuación.

2.1 Periodo 1995-2007: crecimiento y creación de empleo

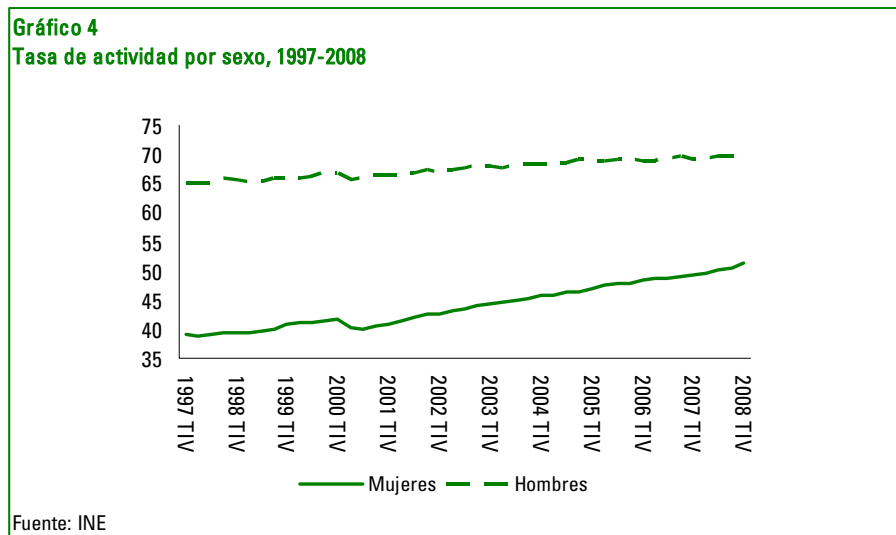
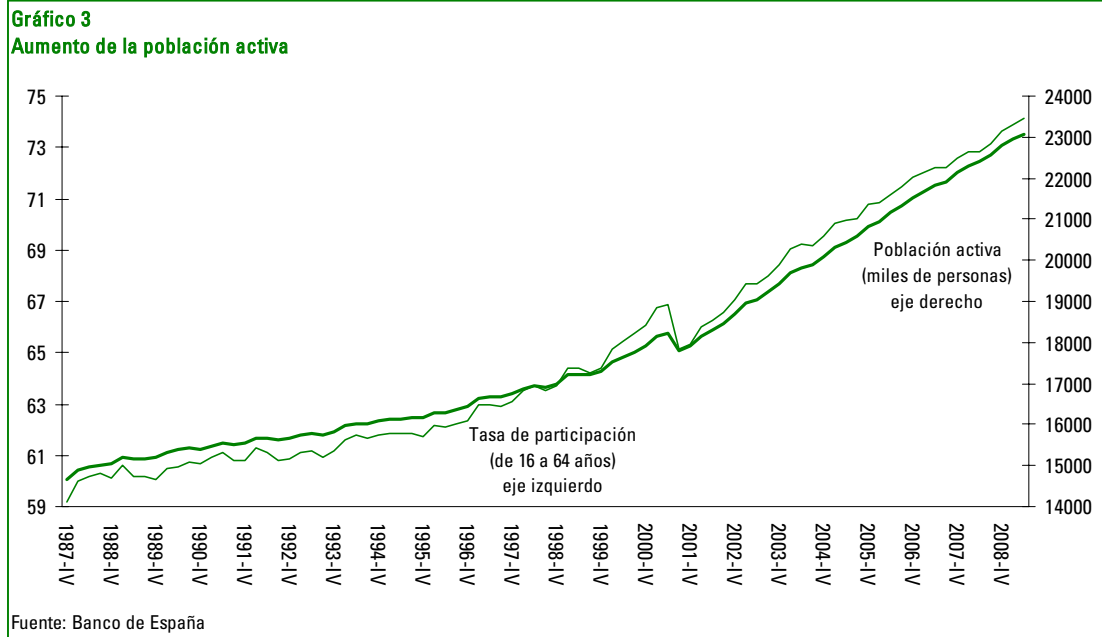
La economía española ha vivido una de sus etapas de mayor prosperidad desde mediados de los años 90 hasta 2007. A lo largo de ese periodo ha mantenido un **ritmo de crecimiento alto y sostenido**, que ha permitido cerrar parte del diferencial de renta per cápita frente a nuestros socios europeos (gráfico 1).



Entre los muchos elementos positivos de ese desarrollo reciente, destaca sobremanera **el intenso ritmo de creación de empleo** hasta hacer que el número de ocupados rebasara la histórica frontera de los 20 millones y la tasa de ocupación se aproximara al 67% (gráfico 2).



Gracias a las elevadas tasas de aumento de la ocupación, durante ese tiempo España logró una espectacular reducción de la tasa de paro. Si en 1994 el desempleo alcanzaba un máximo muy cercano al 25% de la población activa, en 2007 se situaba en un mínimo del 8%. Además, este importante resultado se ha conseguido en un contexto de incremento más que notable tanto de la población activa como de las tasas de participación (gráfico 3). Este aumento de la actividad laboral ha sido muy apreciable sobre todo desde que comenzara la presente década, al intensificarse el *shock* positivo experimentado por la oferta de trabajo de la mano de la inmigración y de la incorporación de la mujer al mundo laboral (gráfico 4).



2.2 Síntomas de los problemas latentes

El buen comportamiento del mercado de trabajo –incremento de la actividad y la ocupación, junto con la caída del paro-, **no ha estado exento de problemas** ni de resultados menos satisfactorios, que han llevado a sucesivas reformas del mercado de trabajo (Recuadro 1).

Recuadro 1: Reformas en el mercado de trabajo español en materia de contratación y de políticas activas de empleo

Contratación: El Estatuto de los Trabajadores de 1980, marco legal que regula las relaciones laborales, ha sido reformado en varias ocasiones. En su redacción inicial recoge distintos tipos de contratos (de obra o servicio determinado, eventual o por circunstancias de la producción, de trabajo en prácticas, de formación, a tiempo parcial, de relevo, de interinidad y de lanzamiento de nueva actividad) que se modifican o desaparecen en las sucesivas reformas, que a su vez crean nuevas modalidades contractuales acordes con la situación económica contemporánea.

Reforma de 1984. Ante una situación económica inestable y una tasa de paro del 21,08%, persigue reducir el desempleo impulsando la contratación temporal. Ésta aumenta un 73% entre 1985 y 1993, básicamente por el uso del contrato de fomento de empleo. A pesar de ello, la tasa de paro no disminuye.

Reforma de 1994. Entre otros objetivos pretende reducir el paro y la temporalidad, facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral (mediante contratos de formación -de aprendizaje y en prácticas-), y flexibilizar el desarrollo de la relación laboral (despido individual y colectivo). Sin embargo, no logra los resultados esperados, en parte por la falta de apoyo social. El desempleo sólo se reduce hasta el 20,8%, desde el 24,2%, y la temporalidad aumenta un 7%.

Reforma de 1997. Respaldada socialmente, es la primera reforma que alcanza con éxito sus objetivos. Incrementa la contratación indefinida frente a la temporal (crea el contrato de fomento de la contratación indefinida y elimina el contrato por lanzamiento de nueva actividad) y reduce la tasa de paro (del 21,6 al 10,5%). Se crean asimismo el contrato de relevo y el contrato de formación. **En 2001, una nueva reforma** extiende en el tiempo estas medidas y crea el contrato de inserción.

Reforma de 2006. Agrupa medidas para impulsar y apoyar el empleo, la contratación indefinida y la conversión del empleo temporal en fijo (mediante subvenciones y bonificaciones); para introducir mayor transparencia en la subcontratación de obras y servicios; para fomentar la eficiencia de las políticas activas de empleo y de la actuación del Sistema Nacional de Empleo; y para mejorar la protección de los trabajadores ante la falta de empleo. Sin embargo, estas medidas, básicamente coyunturales, no reducen la temporalidad, que se mantiene hoy en el 30%, porcentaje demasiado elevado en sí mismo y en comparación con el resto de países europeos.

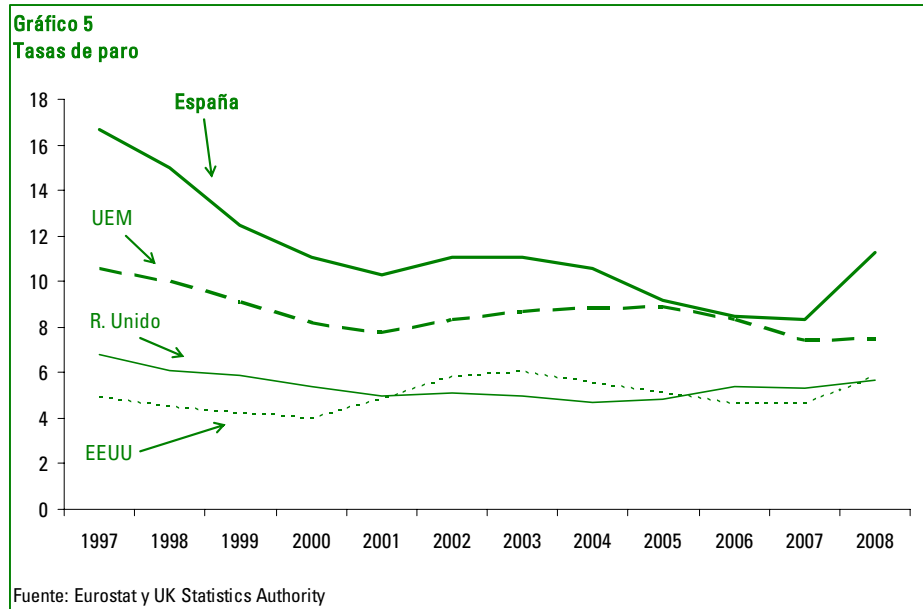
Políticas activas de empleo: En los últimos treinta años las políticas activas de empleo han experimentado profundos cambios, en los que ha influido notablemente la experiencia internacional. Se ha intentado pasar de primar la protección económica del desempleado a procurar prevenir el desempleo, mejorar la ocupabilidad y empleabilidad de los parados y fomentar la contratación y reincorporación al mercado laboral de colectivos con mayores problemas de inserción (mujeres, jóvenes...). Sin embargo, ese cambio no ha terminado de producirse.

A finales de los setenta el principio internacional de que el trabajo no es una mercancía subyace en el diseño de las políticas públicas en el mercado de trabajo. La Ley Básica de Empleo de 1980 se nutre de esta concepción y define la colocación como una tarea de un servicio de empleo público y gratuito, obligatorio para empresas y trabajadores, y vedada a la iniciativa privada. Además, no permite la contratación de trabajadores para cederlos a otras empresas, sin incorporación efectiva a la empresa contratante. A principios de los noventa comienza a transformarse este esquema. Así, en 1994 se pone fin al monopolio público en la colocación, permitiendo la actuación de agencias sin fines lucrativos. También se permite, con excepciones, la actividad de las empresas de trabajo temporal (ETTs).

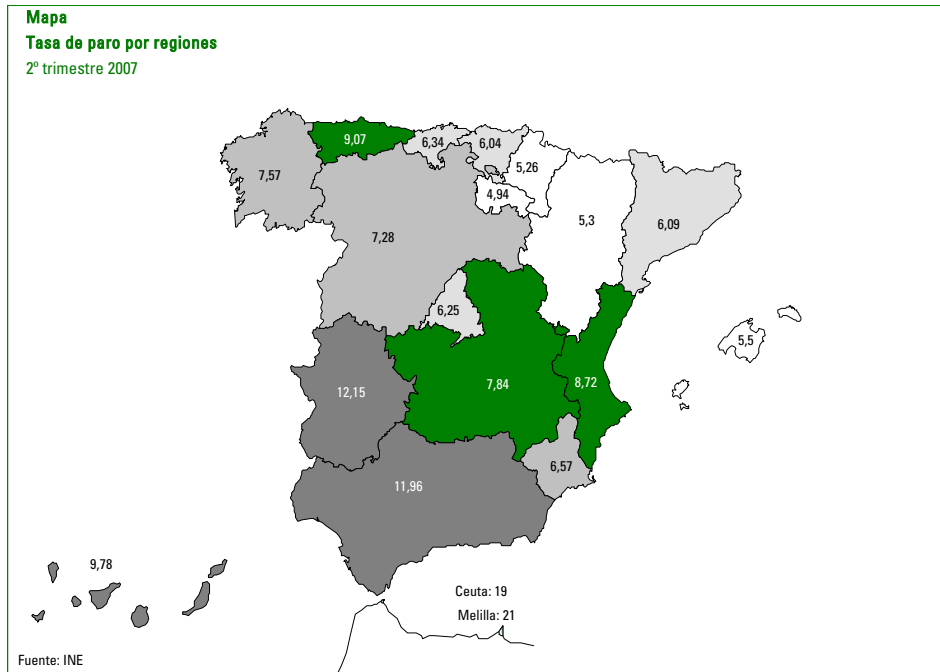
Por lo que respecta al marco institucional de las políticas de empleo, el desarrollo del Estado de las Autonomías cambió su configuración. Desde su creación, en 1978, el INEM asume a nivel estatal las tareas de intermediación, promoción de empleo, formación profesional y protección por desempleo. A partir de mediados de los ochenta, la gestión y la ejecución de los programas públicos de fomento de empleo se transfieren progresivamente a las comunidades autónomas (con excepción del País Vasco). Existen algunas deficiencias de coordinación y transparencia en el sistema que se tratan de subsanar en 2003 estableciendo una concepción integral de las políticas de empleo desarrolladas por las distintas administraciones. Se configura el nuevo Sistema Nacional de Empleo, integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos. El SPEE sustituye al INEM en la gestión de las prestaciones por desempleo y mantiene la responsabilidad de las políticas de empleo financiadas con recursos estatales o comunitarios, siendo la ejecución de las mismas competencias de los servicios de empleo autonómicos.

Más recientemente, en 2006, ante los problemas estructurales de la economía española, se establece el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo, con el fin de impulsar la reforma de las políticas activas de empleo. En 2007 se regulan los órganos e instrumentos de coordinación y cooperación de las políticas de empleo entre las distintas administraciones. El debate social continúa abierto en la actualidad.

- Así, a pesar de su pronunciada caída, la tasa de desempleo en España se ha mantenido siempre por encima de la observada en los países desarrollados (gráfico 5).



- Por otra parte, las tasas de paro han mostrado **enormes divergencias entre regiones**, en una **prueba irrefutable de la limitada movilidad geográfica** de los trabajadores españoles. Como se puede ver en el mapa, en el momento del mínimo histórico de la tasa de desempleo en España (2º trimestre de 2007), había comunidades autónomas con niveles de paro que podrían calificarse prácticamente de pleno empleo (Rioja, Navarra y Aragón) y otras con tasas de dos dígitos (Andalucía, Extremadura, así como las ciudades autónomas, Ceuta y Melilla).



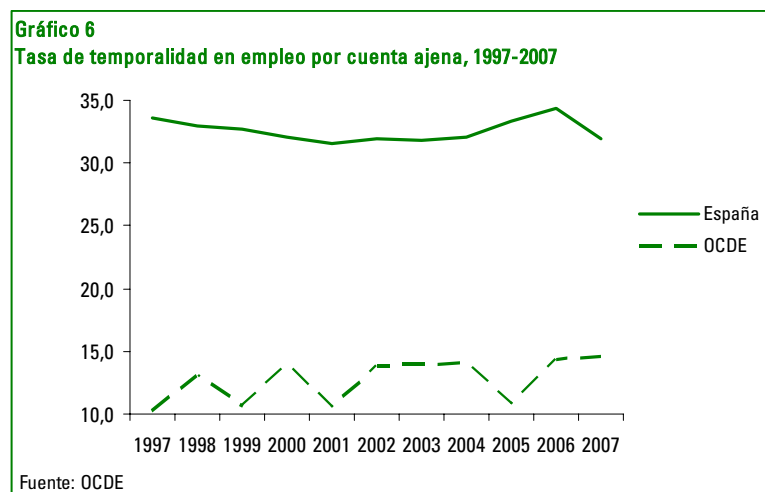
Esa heterogeneidad también se observa por sexos, grupos de edad, origen o nivel de formación. Con los datos de la EPA correspondientes a ese 2º trimestre de 2007, puede comprobarse, por ejemplo, que las mujeres y las personas más jóvenes sufren en mayor medida el problema del desempleo (cuadro 1).

Cuadro 1
Tasas de paro por sexo y grupo de edad
 2º trimestre 2007

	Total	Varones	Mujeres
Total	7,95	6,10	10,49
De 16 a 19 años	29,13	24,28	36,70
De 20 a 24 años	14,93	12,18	18,26
De 25 a 29 años	8,27	6,76	10,07
De 30 a 34 años	7,05	5,52	9,04
De 35 a 39 años	6,82	4,72	9,69
De 40 a 44 años	6,52	4,65	8,99
De 45 a 49 años	5,79	4,07	8,12
De 50 a 54 años	6,34	4,39	9,29
De 55 a 59 años	5,84	4,67	7,93
De 60 a 64 años	5,21	4,95	5,69
De 65 a 69 años	2,26	2,11	2,57
De 70 y más años	0,65	0,90	0,00

Fuente: INE

- Otros problemas muy significativos en el caso del mercado laboral español son la **elevada incidencia de la temporalidad** (gráfico 6) y **las altas tasas de sobrecualificación** (cuadro 2)². Ambas cuestiones se manifiestan en España con mayor virulencia que en otros países, afectando especialmente a la población inmigrante llegada a nuestro país en el transcurso de este periodo de crecimiento.
- En efecto, desde que en 1984 se liberalizara la **contratación temporal**, este tipo de relación contractual ha sido protagonista de gran parte de la creación de empleo. Puede decirse que el **recurso a estos contratos se ha generalizado como fórmula con la que dotar de flexibilidad a un mercado que, de otro modo, tendría grandes dificultades para ajustarse ante cualesquiera perturbaciones económicas**. Sin embargo, las tasas de temporalidad se han disparado hasta niveles injustificables, aun teniendo en cuenta el carácter estacional de parte de la actividad económica en nuestro país. Esto genera otros problemas, como los relacionados con la acumulación y aprovechamiento del capital humano. En concreto, la temporalidad desincentiva la formación, tanto por el lado de las empresas como por el de los propios trabajadores, puesto que ambas partes conciben la relación laboral que les vincula como meramente transitoria.



² Hay, desde luego, más problemas en el mercado de trabajo que los que se tratan en el texto principal. Por ejemplo, las bajas tasas de actividad de las mujeres o una organización del trabajo que complica la conciliación de la vida personal y profesional. En última instancia, parte del origen de estos últimos está en las mismas o parecidas causas a las que explican la temporalidad y la sobrecualificación.

- También es el capital humano el que se ve negativamente afectado por el claro problema de la **sobreeducción o sobrecualificación** que padece nuestro país. En España, por causa de un sistema educativo inadecuado para las necesidades de nuestra economía y de un modelo de crecimiento basado en la construcción y determinados servicios, son muchas las personas que ocupan trabajos que requieren una dotación de capital humano claramente inferior a su formación. Esas pautas de colocación despilfarran, por un lado, el capital humano existente. Por otro, disminuyen la rentabilidad de la inversión en educación y restan atractivo a la acumulación de capital humano.³ Todo ello supone un peligro para la competitividad de la economía española.

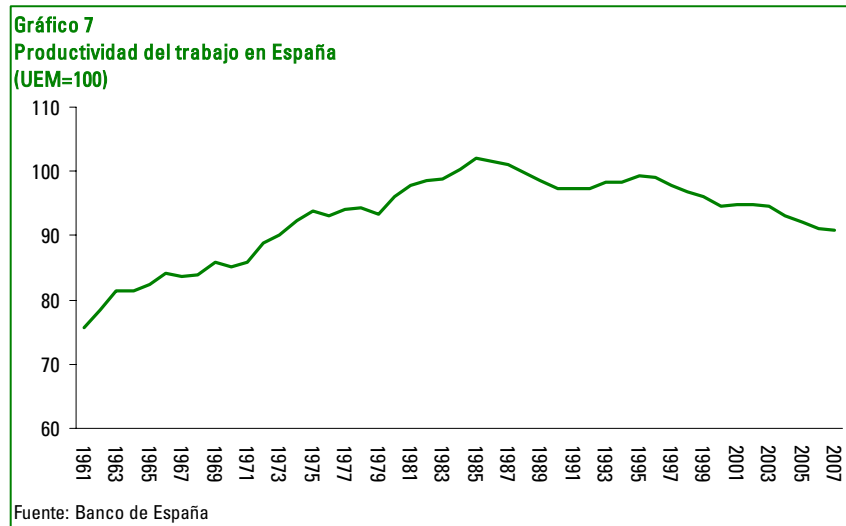
Cuadro 2
Tasas de sobrecualificación (en porcentaje) de la población nativa y extranjera en países de la OCDE
 (datos de encuestas: población con edades 15-64, 2003-2004)

	Total	Nativos (A)	Extranjeros (B)	B/A
Alemania	12,3	11,4	20,3	1,8
Australia	20,4	19,0	24,6	1,3
Austria	11,5	10,3	21,1	2,0
Bélgica	16,2	15,6	21,6	1,4
Dinamarca	10,9	10,4	18,6	1,8
España	25,5	24,2	42,9	1,8
Estados Unidos	14,0	13,4	18,1	1,4
Finlandia	14,4	14,3	19,2	1,3
Francia	11,6	11,2	15,5	1,4
Grecia	11,3	9,0	39,3	4,4
Holanda	10,1	9,3	16,8	1,8
Hungría	6,4	6,3	9,7	1,5
Irlanda	16,6	15,7	23,8	1,5
Italia	7,0	6,4	23,5	3,6
Luxemburgo	5,5	3,4	9,1	2,7
Noruega	9,2	8,4	20,3	2,4
Portugal	9,0	7,9	16,8	2,1
Reino Unido	15,5	15,3	17,8	1,2
Rep. Checa	5,2	5,2	10,0	1,9
Suecia	7,6	6,5	16,1	2,5
Suiza	10,5	10,0	12,5	1,3

Fuente: OCDE (2008)

³ El Círculo de Empresarios ha tratado recientemente la cuestión de la sobrecualificación en su serie de documentos sobre la educación en España: “Hacia un nuevo sistema educativo. Bases para la mejora de la enseñanza obligatoria” (junio/julio 2006), “Formación Profesional: una necesidad para la empresa” (febrero/marzo 2007) y “Una Universidad al servicio de la sociedad” (noviembre/diciembre 2007).

Ese peligro ya se ha ido materializando en el **escaso avance de la productividad**. Así, aunque España ha visto mejorar en años pasados su posición relativa frente a los países vecinos en términos de tasas de paro, empleo y actividad, ha experimentado un retroceso en la convergencia de la productividad del trabajo, perdiendo parte del terreno ganado en las décadas anteriores (gráfico 7).



3. La situación actual: crisis y destrucción de empleo (2007-2009)

Tras dos trimestres consecutivos con tasas negativas de variación del PIB, **la economía española se encuentra en situación de recesión técnica**. El **deterioro** de la coyuntura económica **ha sido casi fulminante**, con un empeoramiento muy rápido e intenso de todos los indicadores. La crisis del sector inmobiliario, en el marco general de la crisis financiera que vive el mundo, ha hecho evidentes los problemas de competitividad de la economía española, arrastrándola a caídas de la producción que, según anticipan algunos organismos internacionales, podrían prolongarse durante el bienio 2009-2010.

Por su parte, **el mercado de trabajo ha mostrado, en los últimos meses, un comportamiento muy desalentador**, destruyendo empleo a un ritmo elevado, muy superior al registrado en otros países en recesión. Sin duda, las rigideces de nuestro mercado laboral tienen mucho que ver con los malos datos que se suceden casi a diario.

3.1 Las tres caras de la crisis

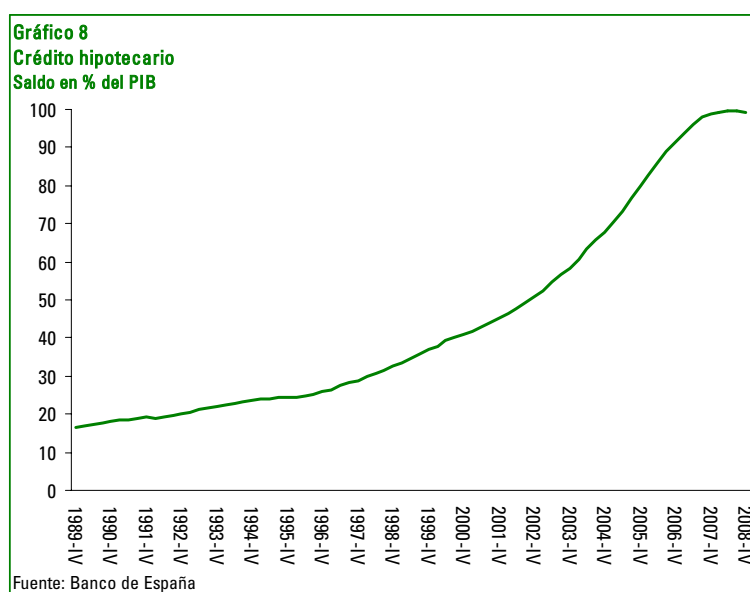
En su Boletín Económico de enero de 2009, el Banco de España certificaba la entrada en recesión de la economía española. A la continua pérdida de impulso durante los tres primeros trimestres del año pasado, se sumó en el cuarto trimestre una caída intertrimestral del PIB del 1,1% según las estimaciones del Banco. La confirmación oficial se ha producido con la publicación de los datos de la Contabilidad Nacional correspondientes al último trimestre de 2008, conforme a los cuales **la crisis económica** por la que atraviesa España se cuantifica ya en una tasa de variación del PIB intertrimestral del -1,0% (un -0,7% en términos interanuales). De esa manera, el crecimiento del PIB anual cayó desde el 3,7% en 2007 al 1,2% en 2008.

Con respecto al futuro inmediato, las estimaciones del Gobierno español resultan increíbles. Son optimistas en exceso cuando sugieren una recuperación en un plazo no muy largo. En concreto, su cuadro macroeconómico incluye un crecimiento del PIB del 1,2% en 2010. Esto contrasta fuertemente con las previsiones de otras

instituciones, como el FMI y la Comisión Europea que coinciden en que el PIB español caerá no sólo en 2009 sino también en 2010. Es más, las previsiones gubernamentales para 2009 se alejan de las de otras instituciones que auguran un peor panorama para la economía española durante el año en curso, con caídas del PIB sustancialmente superiores a las previsiones gubernamentales.

En relación con ese exceso de optimismo gubernamental, hay que insistir en que la crisis económica es el resultado o la manifestación del ajuste interno que precisaba la economía española. Es cierto que el prolongado episodio de inestabilidad financiera internacional complica enormemente ese ajuste, incrementando sus costes. Ahora bien, la raíz de los problemas actuales hay que buscarla en los muchos desequilibrios que se han ido enquistando en la última década, mientras la economía crecía sobre unos cimientos débiles sin que se abordaran las reformas necesarias para darles mayor solidez, desaprovechando así el amplio margen que permitían los momentos de bonanza.

En ese sentido, **la crisis del sector inmobiliario y de la construcción** es paradigmática. Este sector ha sido uno de los motores del crecimiento español reciente, hasta alcanzar unas dimensiones a todas luces insostenibles. En 2007, año en que el parque de viviendas aumentaba nada menos que en 800.000 unidades, la construcción suponía un 11% del PIB y un 13,25% de la ocupación. El gran dinamismo del sector se sostenía sobre el creciente endeudamiento, tanto por el lado de la oferta (empresas promotoras, por ejemplo), como por el de la demanda (compradores de vivienda, por ejemplo –gráfico 8). De esta manera, se incrementaba la exposición de la economía a los riesgos de un ajuste brusco del sector.



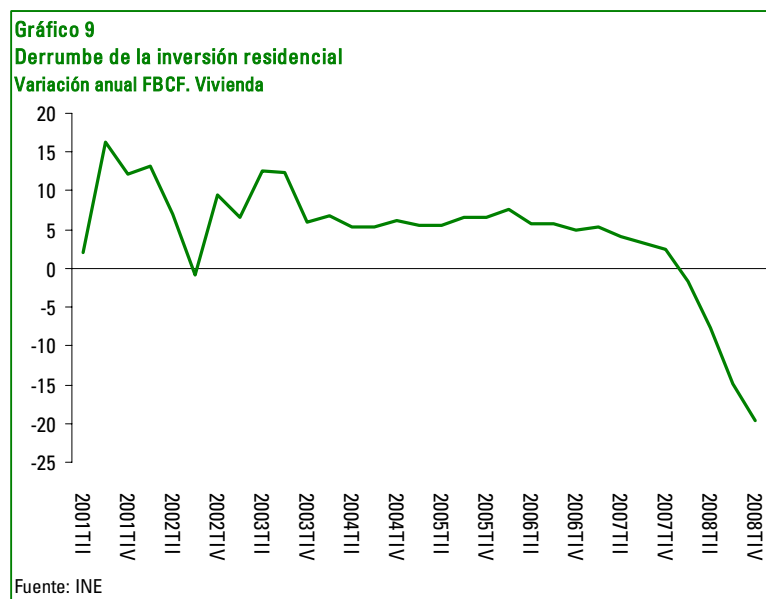
Y ese ajuste llegó al desencadenarse la tormenta financiera internacional que, si bien no se manifestó como tal en nuestro país, sí ha significado graves dificultades para una economía tan necesitada de la financiación exterior como es la española. Por supuesto, los sectores donde la dependencia de la financiación es mayor sufren estos problemas con mayor intensidad. Así, sólo durante el último año, en la construcción se han destruido 558.000 puestos de trabajo, un 21% del empleo total que el sector tenía a finales de 2007 (cuadro 3).

Cuadro 3
Destrucción de empleo en el sector construcción
4º trimestre 2008

	Variación intertrimestral		Variación interanual	
	Miles de personas	Porcentaje	Miles de personas	Porcentaje
TOTAL OCUPADOS	-489,6	-2,41%	-620,1	-3,03%
Agricultura	14,4	1,70%	-42,4	-4,68%
Industria	-168,1	-5,21%	-219,5	-6,69%
Construcción	-228,2	-9,66%	-558,5	-20,73%
Servicios	-107,7	-0,77%	200,2	1,47%

Fuente: EPA (INE)

Por el lado de la demanda, la crisis del sector inmobiliario se ha concretado en el derrumbe de la inversión residencial (gráfico 9) que, junto con la caída del consumo privado, ha tirado de la demanda nacional a la baja.



Más allá de las consecuencias de la crisis internacional y de los aspectos coyunturales, la crisis económica española es de naturaleza estructural y específica de

nuestro país. Asistimos a las consecuencias de la severa **crisis de competitividad** que se ha ido incubando a lo largo de los últimos quince años, tal y como el Círculo advertía en sus publicaciones sobre el tema.

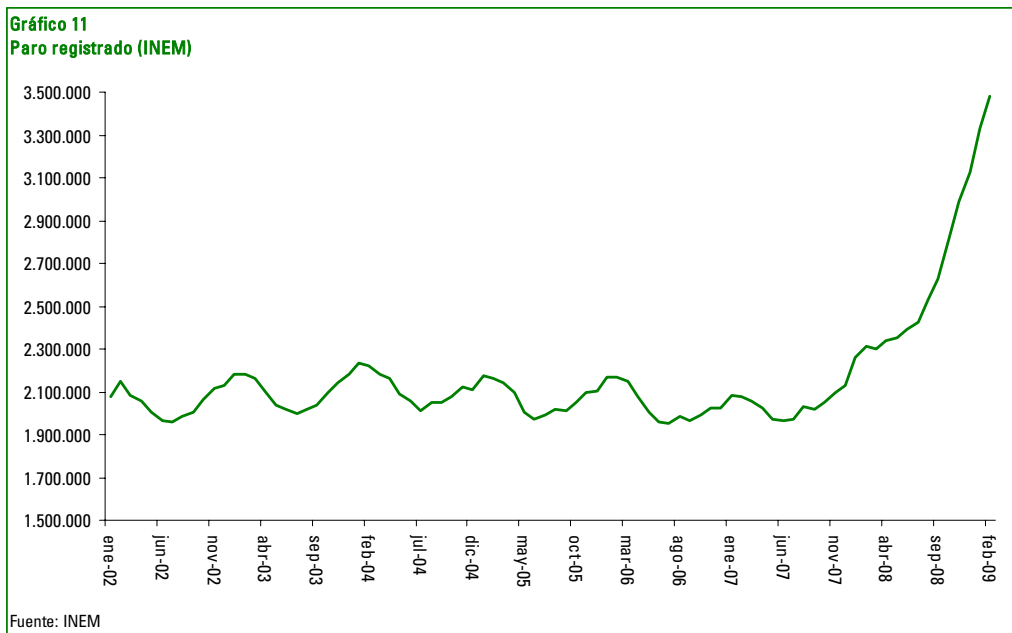
El actual patrón competitivo está totalmente agotado. No es viable un crecimiento basado sólo en la mejora de las tasas de participación y empleo, o en la ampliación de la población potencialmente activa. Tampoco lo es un modelo alimentado por una expansión continuada de la inversión residencial y el consumo, financiada con endeudamiento frente al exterior.

La prosperidad depende en última instancia de los avances de la productividad, algo en lo que, evidentemente, falla nuestra economía. Y la productividad no se puede impulsar con meros estímulos de gasto. Se precisan las reformas estructurales que no se emprendieron cuando las cosas marchaban bien y para las que ahora tampoco parece existir voluntad política.

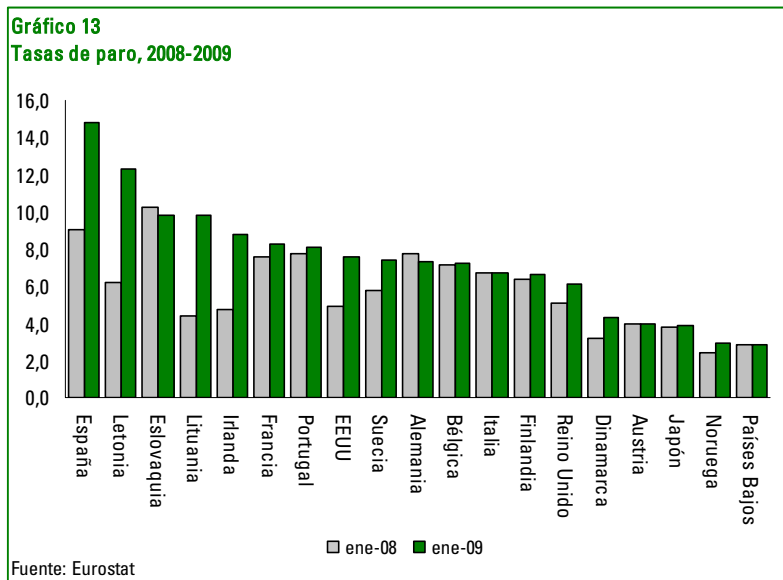
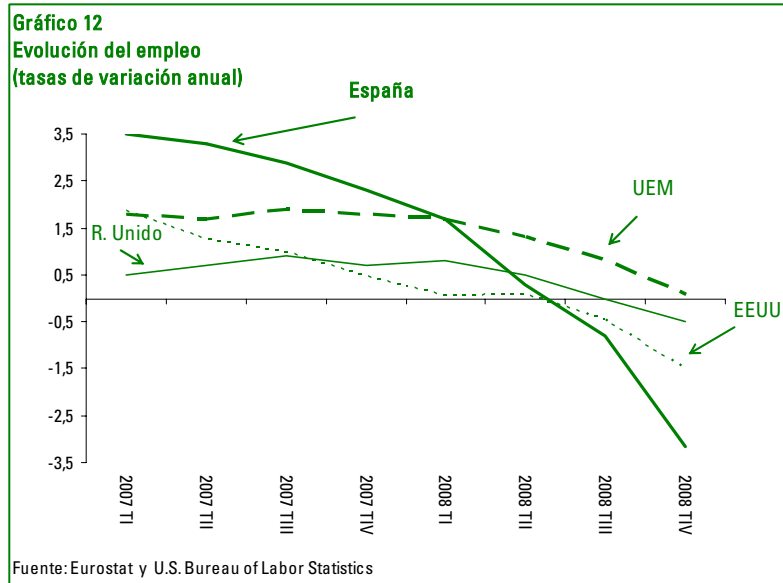
3.2 La destrucción de empleo

Como ya ocurrió a inicios de los 90, la recesión actual está provocando un fuerte repunte del desempleo y una sustancial destrucción de empleo. De hecho, el fenómeno parece mucho más agudo ahora. Como se aprecia en el gráfico 10, tras tocar su valor mínimo a mediados de 2007, la tasa de paro inició una escalada que parece imparable y que ya la ha llevado hasta el entorno del 14%. Asimismo, el número de parados registrados ha alcanzado su máximo histórico, al situarse en febrero de 2009 cerca de 3,5 millones de personas⁴ (gráfico 11).

⁴ Hay que tener en cuenta que la realidad es peor que el dato oficial, ya que existe una bolsa de población desempleada no incluida en esta contabilización: desempleados en formación y desempleados con disponibilidad limitada.



Las cifras, graves en sí mismas, resultan más preocupantes al observar que otros países que han entrado en recesión –o que viven dificultades coyunturales- no destruyen tanto empleo ni ven crecer sus tasas de paro a un ritmo semejante al español (gráficos 12 y 13).



La magnitud del problema asusta. Según los datos de Eurostat, España fue el país de la Unión Europea en que más aumentó la tasa de paro entre enero de 2008 y el mismo mes de 2009. En ese mismo periodo, el desempleo aumentó en 2.194.000 personas en la UE-27 y en 1.641.000 en la zona Euro. Puesto que, según la EPA, el aumento en el desempleo español fue de cerca de 1.300.000 personas entre el último trimestre de 2007 y el último de 2008, **puede decirse que casi 9 de cada 10 nuevos desempleados en Europa lo son en España.**

3.3 Las causas de la fuerte destrucción de empleo

La economía española está constreñida por la presencia de múltiples rigideces que dificultan su ajuste ante *shocks* adversos y que provocan que el mismo se manifieste en gran parte vía cantidades; en el caso del empleo, a través de la caída del número de ocupados y el aumento del de parados. Muchas de esas rigideces se concentran en el mercado laboral y, más exactamente, en su diseño institucional, en el que destacan por su importancia la legislación sobre contratos y la organización de la negociación colectiva.

Las instituciones del mercado laboral español

El **mercado laboral es el mercado más importante** en cualquier economía, ya que se encarga de la asignación del principal factor productivo: el trabajo. Es, además, el mecanismo por el que empresas y trabajadores cooperan en la creación y distribución de riqueza y de prosperidad, proceso del que son los protagonistas estelares. Asimismo, es un mercado distinto de otros porque, a diferencia de la mayoría de ellos, no puede ni debe describirse sólo en términos de cantidades y precios de intercambio, sino que hay que hacerlo en términos de la naturaleza, la formación, el mantenimiento, la duración y la extinción de las relaciones laborales.

De ahí que para su análisis haya que centrar la atención en las instituciones que delimitan o condicionan todos esos aspectos, influyendo sobre los resultados que sí se cuantifican, tales como las tasas de actividad, de ocupación, de paro, de temporalidad, etcétera, y que tienen reflejo en los grandes agregados macroeconómicos. Dicha influencia se ejerce a través de tres grandes canales: la configuración de los incentivos, las facilidades o dificultades para una negociación eficiente y la creación de un marco propicio para la comunicación, el flujo de información y la confianza (Freeman, 2007).

En el caso español, el actual diseño del marco institucional del mercado de trabajo no puede evaluarse positivamente a la luz de las consideraciones anteriores. Las características que definen el mercado de trabajo son:

- **Conceptualmente obsoleto:** es un modelo que muestra muchos defectos heredados de un sistema hoy obsoleto, organizado de alguna manera en torno a la idea de un trabajo para toda la vida. Esta concepción genera una gran falta de adaptabilidad a las nuevas circunstancias económicas y laborales, que exigen de cualquier país que pretenda ser competitivo el fomento de la

empleabilidad de los trabajadores, basada en su movilidad y su aprendizaje permanente (*lifelong learning*). Como consecuencia, el mercado español ha de calificarse como muy rígido.

- **Rígido:** Según el informe **Doing Business 2009**, publicado por el Banco Mundial, España ocupa el **puesto 160 entre 181 economías** en el ranking elaborado para el indicador “Contratación de Trabajadores”, que mide la flexibilidad del mercado laboral (cuadro 4). Es decir, nuestro mercado de trabajo es uno de los más rígidos del mundo, al menos según este **indicador que incluye la rigidez del empleo** (dificultad de contratación, rigidez en los horarios y dificultad de despido), **el coste no salarial del trabajo** (pagos a la seguridad social e impuestos relacionados con la contratación de un trabajador) y **el coste de extinción del contrato laboral**.

Cuadro 4
Ranking Doing Business 2009. Flexibilidad del mercado de trabajo

	Ranking		Ranking
Singapur	1	Polonia	82
Australia	8	Noruega	99
Dinamarca	10	Francia	148
Reino Unido	28	Eslovenia	158
Austria	50	España	160

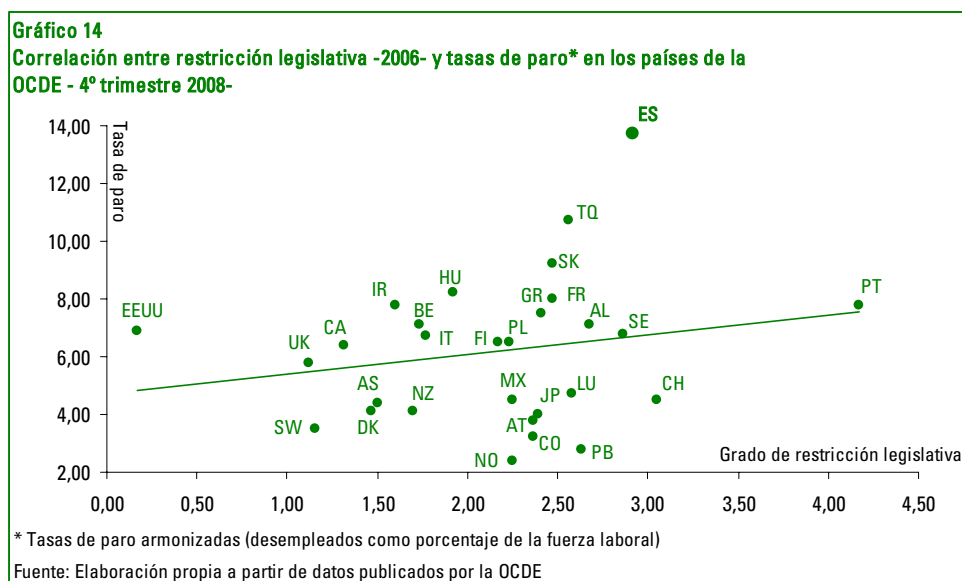
Fuente: Doing Business 2009

- **Dual:** El resultado es un **mercado profundamente segmentado, verdaderamente dual**. Unos trabajadores –los de **contrato indefinido**– se encuentran muy protegidos, cuasi-blindados por la normativa sobre contratos laborales y por los acuerdos colectivos, con respecto a otros –los **temporales**– cuya protección es insignificante, ya que sus intereses encuentran menor eco en la negociación colectiva y sus contratos conllevan costes de extinción muy inferiores a los de los indefinidos. En este segundo grupo de “*outsiders*” también se incluyen **los desempleados**, a quienes la dualidad del mercado les dificulta el acceso a un puesto de trabajo indefinido. Estos desempleados se ven perjudicados, además de por una menor defensa de sus intereses en la negociación colectiva, por el mal funcionamiento de un sistema público de empleo que no logra una intermediación eficaz de oferta y demanda de trabajo.

En realidad, podría decirse que en las instituciones de nuestro mercado laboral se produce algo similar a una esquizofrenia:

- Por un lado, se insiste en la defensa del mantenimiento casi vitalicio de un puesto de trabajo con un elevado coste de extinción para los contratos indefinidos de aquellos trabajadores cuyos intereses, además, gozan de una mejor defensa en la negociación colectiva;
- por otro, se reconoce la necesidad de ciertas dosis de flexibilidad con la generalización de los contratos temporales.

Esa dualidad es la peor de las combinaciones posibles. Se crean pocos empleos con contratos indefinidos porque los costes para hacerlo, que dependen en gran parte de los costes esperados de su extinción, son altos; las barreras de salida se convierten en barreras de entrada que encarecen el empleo, lo que reduce la cantidad de trabajo que se demanda. De manera simultánea, se destruye mucho empleo entre los trabajadores temporales porque los costes de ese ajuste son muy bajos. En otras palabras, hay flexibilidad, pero la misma se reparte de una forma ineficiente y muy desigual, haciendo que la carga la soporten los trabajadores eventuales. Así, **la flexibilidad existente se desvirtúa, convirtiéndose de hecho en un factor añadido de rigidez**, tal y como lo indican las comparativas internacionales, que sitúan a España entre los países con una legislación menos flexible de protección del empleo. El gráfico 14 muestra para varios países una relación positiva entre el grado de restricción de la legislación de protección del empleo (costes de despido, negociación de acuerdos colectivos y temporalidad) y la tasa de paro.



Las consecuencias de una dualidad tan manifiesta son muy perjudiciales para la salud de la economía española.

- **El recurso a la temporalidad como elemento de flexibilidad refuerza las rigideces en el otro segmento del mercado**, en el que la evolución salarial de los contratos indefinidos puede desmarcarse –y así lo hace en los convenios colectivos- de las condiciones económicas y de la **productividad** en la medida en que el ajuste ya lo padecen los trabajadores eventuales.
- La **productividad también se resiente** por el escaso interés que empresas y trabajadores tienen en la formación de quienes están contratados de manera eventual.
- Hay otros efectos de la dualidad que, en combinación con otras deficiencias, como la ineficacia de los servicios públicos de empleo, se manifiestan en el paro. A saber, el **desempleo estructural es elevado** y es necesario un ritmo alto de crecimiento para crear puestos de trabajo, fundamentalmente temporales. Además, cuando el crecimiento es bajo o negativo, se destruye empleo con gran facilidad por el recurso poco costoso a la extinción de muchos contratos temporales.
- **Estanco:** la fuerte protección que al empleado indefinido otorgan los altos costes de extinción de su contrato **reduce su movilidad en todas sus acepciones:**
 - **Entre empresas**, ya que este trabajador perdería derechos acumulados (antigüedad) si decide abandonar su ocupación actual para buscar otra.
 - **Funcional:** el propio Estatuto de los Trabajadores, que en sus artículos 39 y 41 establece los **límites para la movilidad por categorías o funciones** realizadas por un trabajador, genera compartimentos estancos sin pasarela transversal. Esta falta de movilidad es perjudicial tanto para el trabajador, que ve limitado el margen para mejoras profesionales, como para la economía en general, que se enfrenta a un peor comportamiento de la productividad por el uso ineficiente del trabajo.
 - **Geográfica:** el incorrecto diseño de la combinación de políticas activas y pasivas de empleo, junto con el sistema de negociación colectiva, no genera los incentivos deseables para una mayor **movilidad geográfica**, acentuando las disparidades espaciales en las tasas de paro e impidiendo

que las áreas generadoras de empleo sean capaces de absorber los excesos de oferta de otras zonas deprimidas.

- **Rigidez de la negociación colectiva:** una de las instituciones con mayor impacto sobre el funcionamiento del mercado laboral en España es la **negociación colectiva**. En el sistema español ésta se asienta sobre los principios de los Estatutos de los Trabajadores del año 80 y las reformas llevadas a cabo en los años 90.

Los **principios básicos** de este sistema son los siguientes: **legitimidad para negociar** (los sindicatos ganan su representatividad no de la afiliación con que cuentan, sino de los resultados de las elecciones sindicales), **eficacia general automática de los convenios de ámbito superior a la empresa**, la **ultraactividad** de los convenios colectivos y la indicación de **los salarios al IPC** más que a la productividad.

La interacción de los principios anteriores crea un **sistema de negociación colectiva** con las siguientes **tres principales características**:

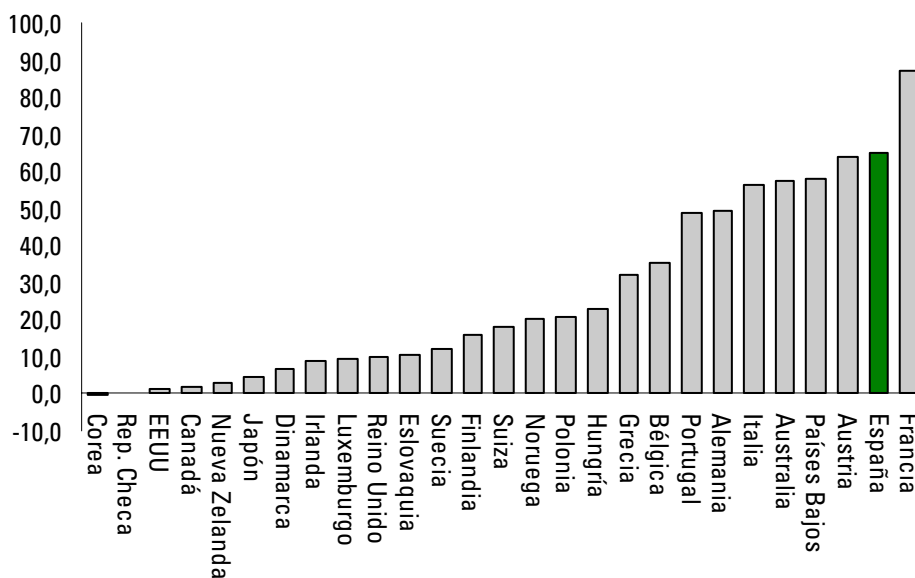
- **Elevada cobertura del colectivo de asalariados.** Apenas existe un 15% de trabajadores afiliados a sindicatos y, sin embargo, éstos fijan las condiciones de casi el 90% de los asalariados del sector privado. Ese desfase entre nivel de afiliación y cobertura de los acuerdos colectivos se ha ido ampliando con el paso del tiempo (cuadro 5). Se trata además de uno de los mayores de entre los que se registran en los países de la OCDE (gráfico 15).

Cuadro 5
Sindicación y cobertura de los convenios en la OCDE

	Sindicación				Cobertura			
	1970	1980	1994	2000	1980	1990	1994	2000
Alemania	33	36	29	25	91	90	92	68
Australia	50	48	41	25	88	80	80	83
Austria	62	56	42	37	98	98	98	98
Bélgica	46	56	54	56	90	90	90	93
Canadá	31	36	38	28	37	38	38	32
Dinamarca	60	76	76	74	69	69	69	83
España	27	19	19	15	76	76	78	83
Estados Unidos	23	22	16	13	26	18	18	14
Finlandia	51	70	81	76	95	95	95	93
Francia	22	18	9	10	85	92	95	93
Italia	36	49	39	35	85	83	82	83
Japón	35	31	24	22	28	23	21	18
Nueva Zelanda	n.d.	56	30	23	67	67	31	28
Noruega	51	57	58	54	75	75	74	73
Países Bajos	38	35	26	23	76	71	81	83
Portugal	61	61	32	24	70	79	71	83
Reino Unido	45	50	34	31	70	47	47	33
Suecia	68	80	91	81	86	86	89	93
Suiza	30	31	27	18	53	53	50	43
Media OCDE	43	47	40	35	72	70	68	67

Fuente: Toke S. Aidt, Zafiris Tzannatos (2008) Trade Unions, collective bargaining and macroeconomic performance: a review (p.258-295) Volume 39 Issue 4, Journal of Industrial Relations

Gráfico 15
Diferencia sindicación-cobertura, 2003-2004



Fuente: OCDE

- **Nivel de centralización de los convenios:** los acuerdos colectivos alcanzan en España un nivel de centralización intermedia, que no permite la adaptación de las empresas a sus circunstancias específicas (sólo entre el 10 y el 15% de los trabajadores representados negocian sus condiciones en

el seno de la empresa). El problema es mayor por las restricciones existentes para la utilización de las cláusulas de descuelgue.

- Como consecuencia de ello, se produce cierta **falta de representatividad** ya que en la negociación de los convenios de ámbito superior al de la empresa prevalecen las asociaciones sindicales y patronales mayoritarias. Colectivos con menor participación en los procesos electorales sindicales, como los trabajadores temporales (1 de cada 3 trabajadores), la pequeña y mediana empresa y una parte importante de la población activa –parados (casi 14%)- están escasamente representados. En definitiva, el 35% de los trabajadores (alrededor de ocho millones), los desempleados (unos 3,5 millones) y el 85% de las empresas (las de menos de 50 trabajadores) apenas participan en el proceso en el que se determinan las condiciones en que se ha de contratar: 11,5 millones de personas que no tienen voz ni voto en la venta de su capital mas importante, su trabajo.

En definitiva, las principales instituciones que rigen el funcionamiento de nuestro mercado de trabajo no se han adaptado a las exigencias de los nuevos tiempos. De ese modo, favorecen a perpetuidad la vigencia de un marco ya muy superado por el escenario actual y cuyas **rigideces se convierten en importantes obstáculos para la creación de empleo**. Esto resulta muy preocupante en un entorno que demanda flexibilidad, **dadas las graves consecuencias que tiene para los trabajadores, las empresas y el conjunto de la sociedad española**.

4. Propuestas del Círculo de Empresarios

Como el Círculo ha explicado en múltiples ocasiones, la economía española precisa de un conjunto de reformas estructurales que ayuden a construir un nuevo modelo de crecimiento, más capaz de generar prosperidad de manera sostenida en el tiempo. Entre las reformas que demandan especial atención se encuentran la mejora del sistema educativo, el reforzamiento del marco institucional o la introducción de mayores dosis de competencia en determinados mercados. A esas reformas, que hemos tratado en anteriores documentos y a otras que aquí no se tratan, hay que añadir la reforma del mercado de trabajo.

Algunas medidas de carácter coyuntural podrían tener un efecto positivo. Es el caso, por ejemplo, de la **reducción de las cuotas a la Seguridad Social**, que recortaría el coste del empleo, potenciando su creación.⁵ **Pero medidas de ese tipo deben ser acompañamiento de reformas más profundas.** Los pequeños cambios legislativos no tienen la capacidad de transformación necesaria. Para reformar este mercado en un sentido que permita mejores resultados a corto, medio y largo plazo, **es necesario un rediseño del mismo** que aborde los problemas estructurales, verdadera causa del mal comportamiento que hoy y en el pasado han mostrado variables relevantes como el desempleo o la temporalidad. No podemos abordar los retos del siglo XXI con un modelo anclado en mitad del siglo XX y cuyas únicas reformas han sido retoques superficiales que no han servido para adaptarlo a las exigencias propias de una economía moderna y desarrollada.

El Círculo ya se ha ocupado de este tema en el pasado. Las recomendaciones realizadas en publicaciones anteriores siguen estando plenamente vigentes. Así sucede con las que se recogían en el documento sobre Conciliación y Competitividad (Círculo de Empresarios, 2005) que, entre otros objetivos, pueden entenderse como una solución potencial al problema del absentismo o a las todavía bajas tasas de actividad de las mujeres españolas. La gravedad de la situación económica actual obliga a insistir en la perentoria necesidad de un mercado laboral más flexible y capaz de crear empleo de forma sostenida.

⁵ El Instituto de la Empresa Familiar ha estimado un ahorro anual para las empresas de 5.800 millones de euros al reducir dos puntos la cuota a la Seguridad Social por cada trabajador contratado y 240 millones de euros al reducir diez puntos la cuota por cada nuevo empleo fijo creado.

En el diseño de ese nuevo mercado laboral se antoja fundamental el concepto de flexibilidad, clave en una economía abierta que compite globalmente, con salarios equiparables a los de los países basados en la economía del conocimiento. La fuerte destrucción de empleo que padece España desde hace algunos meses es síntoma inequívoco de que las rigideces que afectan a este mercado obligan a un ajuste vía cantidades -empleo- que no ocurriría en presencia de mayores niveles de flexibilidad. Las orientaciones que propone la Unión Europea son, en este sentido, especialmente atractivas. Más exactamente aquellas que apuestan por un sistema de flexiguridad, basado en la combinación de un elevado nivel de flexibilidad en el mercado laboral, una buena protección al trabajador desempleado y unas políticas activas eficaces y verdaderamente estimuladoras del empleo. Con un mercado laboral semejante, esto es, flexible y seguro, sería posible lograr simultáneamente paz social y avances de la productividad. La tarea consiste, por tanto, en seguir avanzando desde un modelo de empleo y trabajo rígido hacia otro moderno y competitivo como ya han hecho diferentes empresas en nuestro país (cuadro 6). La obligación de las autoridades competentes es dar al marco institucional los elementos que faciliten esa transición para el conjunto de empresas y trabajadores.

Cuadro 6
Modelos de mercado de trabajo

RÍGIDO	MODERNO Y COMPETITIVO
ESTÁTICO	DINÁMICO
CERRADO	ABIERTO
CENTRALIZADO	DESCENTRALIZADO
INDUSTRIAL / BAJA CUALIFICACIÓN	TERCIARIO Y DEL CONOCIMIENTO
DUAL	UNIVERSAL
HOMOGÉNEO	HETEROGÉNEO
COMPLEJO	SENCILLO
VALORADO POR HORAS	VALORADO POR PRODUCTIVIDAD
SEGMENTADO	POLIVALENTE
ENCAPSULADO	INTERDEPENDIENTE
EXCLUYENTE	INTEGRADOR
OPACO	TRANSPARENTE
DESTRUCTOR DE EMPLEO	CREADOR DE EMPLEO

Fuente: Elaboración propia

El rediseño del mercado de trabajo requerirá replantearse las relaciones laborales y, por tanto, modificar la normativa que regula el mercado laboral, en la que se incluyen el Estatuto de los Trabajadores, los reglamentos que lo desarrollan, el marco contractual y los convenios colectivos. Una reforma de este tipo pasa por un diseño integral y coherente del mercado de trabajo, de modo que son muchas las

esferas de actuación a considerar. Sobre cada una de ellas podría elaborarse un documento completo como éste. Sin embargo, parece oportuno comenzar por uno en el que se presenten, al menos, las cuestiones más generales e importantes: **la normativa y tipología de los contratos, las políticas activas de empleo y la negociación colectiva. Por supuesto, ninguna de esas reformas se aplicaría con efectos retroactivos.**

4.1 Marco contractual

Es indudable que el mercado laboral sufre en España de una marcada dualidad o segmentación según tipos de contratos. Para ser más precisos, en nuestro país registramos tasas de temporalidad extraordinariamente elevadas, muy superiores a las que se dan en los países de la Unión Europea o de la OCDE. Si bien en los últimos meses hemos asistido a una reducción de las mismas, desgraciadamente ha sido por el peor de los motivos: la destrucción de empleo, muy intensa en sectores donde la temporalidad era mayor, como en el caso de la construcción. Un problema que no han resuelto las sucesivas revisiones reglamentarias que han penalizado o dificultado la aplicabilidad de este tipo de contrato puesto que no se han acompañado de propuestas de alternativas viables.

Los datos son irrefutables. Las reformas que se han emprendido para intentar una reducción duradera de la temporalidad han sido poco eficientes hasta el momento. Parece, por tanto, que dicha reducción, coherente con una mayor estabilidad del empleo, precisará de una reforma de mayor alcance, que modifique de manera sustantiva la brecha en la protección del empleo de que disfrutaban en la actualidad los trabajadores indefinidos frente a los temporales. Una reforma encaminada a **conseguir la racionalización de la flexibilidad, esto es, una configuración más eficiente y equilibrada de la flexibilidad en el mercado laboral.**

El gran problema radica en la brecha tan notable de costes de extinción de la relación laboral que separa a los trabajadores indefinidos de los trabajadores con contrato temporal. En el caso de los primeros, si el despido es considerado improcedente, lo que sucede en la inmensa mayoría de casos, la compensación económica para extinguir la relación es de 45 días por año hasta un máximo de 42 mensualidades. En el de los segundos, la compensación por terminación del contrato es de tan sólo 8 días por año trabajado. Este sistema protege a los trabajadores

indefinidos dándoles mayor seguridad en el empleo, pero a costa de una menor creación de empleo o de un recurso excesivo a la contratación temporal.

Esta brecha genera una serie de efectos aun más perniciosos para el empleo y el incremento de la productividad:

- **Desincentiva la rotación laboral** entre los que disfrutan de contratos indefinidos y la concentra en el empleo temporal donde se enmarcan, principalmente, los jóvenes, los inmigrantes y las mujeres. La **flexibilidad del mercado de trabajo casi se limita a un segmento, el de los trabajadores temporales**, lo que refuerza la seguridad de que gozan los contratos indefinidos.
- **Merma la productividad**: la dualidad del mercado tiene un efecto nefasto para el avance de la productividad, una de las grandes debilidades de nuestra economía, ya que muchas necesidades fijas de la empresa acaban cubriéndose con contratos temporales. Es decir, los costes de extinción del contrato sesgan hacia una visión cortoplacista la toma de decisiones, que se basan más en las diferencias de costes entre contratos que en las necesidades de la empresa y las cualidades del trabajador.
- **Reduce la inversión por parte de las empresas en formación** puesto que no habrá suficiente periodo de maduración para rentabilizar el gasto, con la consiguiente pérdida de empleabilidad para el factor trabajo y de competitividad para las empresas y la economía.

La solución podría alcanzarse a través de un proceso orientado a la **convergencia en un único contrato**. En ese sentido, las propuestas serían:

- **Reducir la tipología de contratos existentes con el objetivo de incrementar la flexibilidad**: el elevado número de modalidades existentes, además de la segmentación que produce, incrementa los costes de administración en las empresas (gestión de nóminas, procesos de selección) y dificulta la movilidad funcional de los trabajadores. Esta reducción podría llevar a **un contrato único**, con costes de extinción de la relación laboral mayores que los de los actuales contratos temporales, pero inferiores a los de los indefinidos, y determinados en función de alguna ponderación de la antigüedad.

- En relación con los costes de extinción de los contratos, **debería desarrollarse un instrumento concebido con un triple objetivo: reducir el impacto y las incertidumbres que para la empresa supone una contingencia como el despido de trabajadores; garantizar que los trabajadores vean cubierta dicha situación con la correspondiente compensación económica; y generar mayores incentivos para la movilidad de los trabajadores.** Algunos países ya han puesto en marcha instrumentos de este tipo, como en el caso de Austria, donde los trabajadores despedidos reciben como compensación lo acumulado en un fondo al que han ido aportando durante su vida laboral todos sus empleadores. La OCDE (2006) se ha referido precisamente a ese fondo como un ejemplo de buena práctica. Asimismo, algunos organismos como el Servicio de Estudios del BBVA, han hecho propuestas para la reforma de nuestro mercado laboral con parámetros similares⁶.
- **Ampliar la movilidad funcional** de los trabajadores. Para ello, es necesario flexibilizar el proceso de modificación de las características de los contratos, hoy muy restringido por la normativa (Art. 39 y 41 del Estatuto de los Trabajadores)⁷.

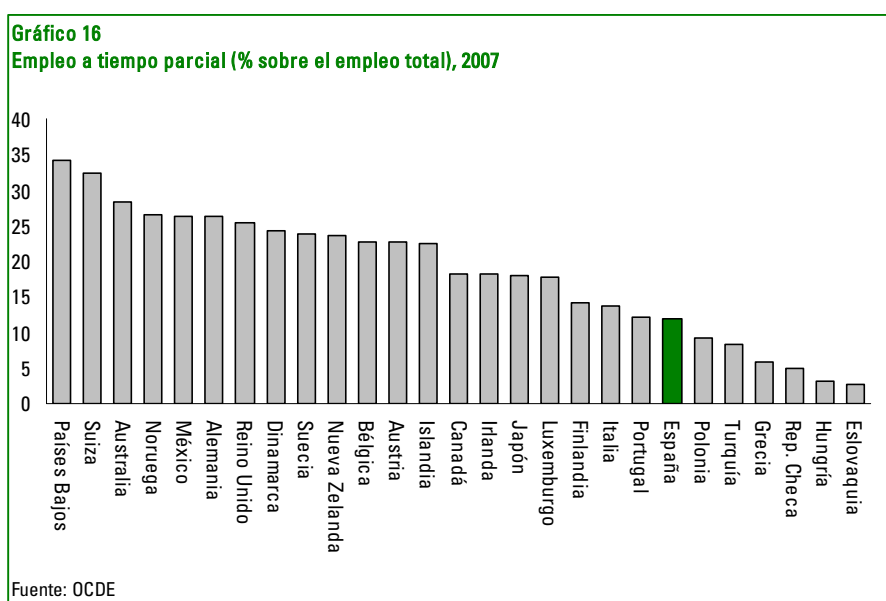
En definitiva, la reducción en la variedad de contratos y la equiparación de los costes de extinción de la relación laboral llevaría a que la contratación se realizara en función de las necesidades de la empresa y no en función del coste, animando la creación de empleo.

Otras de las necesidades del mercado de trabajo es el fomento del trabajo a tiempo parcial: se trata de un tipo de contrato que otorga flexibilidad tanto al trabajador como a la empresa. Para su correcto funcionamiento, es necesario que el trabajador con este tipo de contrato tenga proporcionalmente los mismos deberes y los mismos derechos que un trabajador a jornada completa. El problema es que su aplicación es hoy excesivamente rígida y, por tanto, infrecuente (gráfico 16) debido a

⁶ Para una explicación detallada del funcionamiento del sistema austríaco, véase Hofer (2006). El Servicio de Estudios del BBVA proponía, en su reciente informe de marzo de 2009 sobre la situación de la economía española, un sistema mixto que combine un contrato único, con indemnizaciones crecientes en función de la antigüedad, y un fondo de seguro como el vigente en Austria.

⁷ En concreto, sería deseable seguir reduciendo **el número de categorías laborales:** por ejemplo, desde las muchas existentes a un número limitado en función del nivel educativo (no cualificado, cualificado medio y titulado /especialista sería una posible categorización).

su falta de flexibilidad en la fijación de horarios y a que soporta un tipo de cotización a la seguridad social mayor que el contrato a tiempo completo. Entre otros beneficios adicionales, permitiría incrementar el porcentaje de población activa entre jóvenes y mujeres, para aproximarnos a las tasas de los países europeos. De esa forma, contribuiría a la mejora de las rentas familiares y a facilitar tanto la adquisición de experiencia laboral como la continuidad en la carrera profesional de aquéllos que tienen personas dependientes a su cargo (mayores y niños) o que compaginan trabajo y estudios, o aquél con otras actividades.



4.2. Las políticas activas de empleo

El concepto de la flexiguridad es uno de los cimientos de un mercado de trabajo moderno y abierto. La idea no es garantizar de por vida el puesto de trabajo que ocupa el trabajador, sino **la empleabilidad** de éste y del conjunto de la economía. Bajo esa premisa, un trabajador puede perder su trabajo, pero en el caso de que así sucediera, por una parte recibiría la oportuna cobertura ante esa contingencia y, por otra, tendría elevadas probabilidades de recolocación. El principio es muy sencillo: minimizar el impacto y la duración del desempleo para el trabajador, quien lógicamente prefiere trabajar a estar en paro.

Objetivos que tienen que perseguir las políticas activas de empleo

En ese marco conceptual, **las políticas activas de empleo**, aquellas destinadas a mejorar los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, cobran sin lugar a dudas un mayor protagonismo. En España, en general, el alcance de este tipo de políticas ha sido limitado, pues han servido más para ordenar programas y actuaciones ya existentes que para el diseño y puesta en marcha de otros nuevos. Su reforma debe apuntar a un objetivo doble:

- En primer lugar, **adaptarse o, mejor, adelantarse a los cambios que de continuo se suceden en un escenario global**, facilitando así la transición hacia una economía más dinámica y flexible. Se trata de dotarla incluso de los recursos capaces de conducir y protagonizar el cambio.
- En segundo lugar, **ofrecer mejores posibilidades de recuperación a aquellos trabajadores que son víctimas de la crisis**.

La reforma de las políticas activas de empleo ya se ha tratado por los agentes sociales, concretamente en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo de 2006, plasmado después en la Ley 43/2006. Actualmente, hay abierta una mesa de diálogo social para abordar esta problemática. La mejora continua de los Servicios Públicos de Empleo, la asimilación a los estándares de los Servicios de Empleo europeos o la adecuación de las políticas activas de empleo forman parte de la agenda de la Comisión de Seguimiento del Diálogo Social.

Cualquier reforma que se plantea en torno a las políticas activas de empleo debe fijar su mirada en la obtención de una serie de objetivos esenciales:

- **Mejorar la empleabilidad** de la población activa: en estrecha colaboración con el sistema educativo, fundamentalmente con la formación profesional, las políticas activas de empleo deben contribuir a una preparación de los trabajadores que incremente su rango de posibles colocaciones y facilite la transición del desempleo a la ocupación.
- **Mejorar la intermediación entre los flujos de oferta y demanda de trabajo**: en los últimos años, ha sido frecuente en España la existencia simultánea de puestos de trabajo vacantes y personas disponibles para trabajar, con las aptitudes y cualificaciones necesarias para el desempeño de dichas vacantes. Una explicación a dicho desequilibrio es el fallo de los mecanismos que

conectan oferta y demanda de trabajo, incluidos los servicios públicos de intermediación (CES, 2005). Estos, además, gestionan una parte pequeña del total de ofertas de puestos vacantes. El problema se agrava porque la actual estructura de incentivos no fomenta la búsqueda activa de trabajo como debería hacerlo.

- **Fomentar la movilidad interregional:** los trabajadores españoles muestran una muy baja movilidad interregional, por razones como las escasas diferencias salariales interregionales, la centralización de la negociación colectiva, las rigideces del mercado de la vivienda, o la inexistencia de penalización para la pasividad en la búsqueda de empleo. El resultado es la segunda dualidad característica del mercado español: zonas con estrangulamientos y zonas con superávit de trabajadores. Las políticas activas de empleo deberían generar incentivos para que los trabajadores fueran más proclives a trasladarse, reequilibrando los mercados.

Medidas

La estrategia general en que se integran las políticas activas de empleo españolas está bien diseñada, pero no por ello exenta de deficiencias. Responde en su espíritu al principio de las obligaciones mutuas. Es decir, hay una cierta integración de las políticas de empleo activas y pasivas, a las que se une la supervisión del proceso de búsqueda de empleo. Bien aplicada y correctamente diseñada en sus detalles, esta estrategia debería animar a los trabajadores a la búsqueda activa de empleo y a la inversión en formación que incremente su empleabilidad. Desafortunadamente, la ejecución y puesta en práctica de dicha estrategia no termina de funcionar (OCDE, 2008), por lo que pueden recomendarse algunas medidas que subsanen las deficiencias existentes, mejorando el Sistema Público de Empleo Estatal⁸ y completándolo con agencias privadas de colocación.

En cuanto a la mejora del Sistema Público, las reformas prioritarias serían las siguientes:

⁸Según datos recientes publicados por la Agencia de Grandes Empresas de Trabajo Temporal (AGETT), el INEM sólo intermedió en un 2,1% de las contrataciones realizadas en España en 2008.

- **Redistribución del gasto en las políticas activas.** El gasto en gestión de colocaciones e intermediación laboral (Servicios Públicos de Empleo y Administración de Programas) es muy pequeño en comparación con otras políticas cuyos resultados son peores. Por ejemplo, debería hacerse menos énfasis en subsidios pagados a los empleadores para así dedicar más recursos a las políticas de intermediación y gestión de colocaciones, las cuales se han mostrado más eficaces y eficientes en otros países (cuadro 7).

Cuadro 7
Gastos en políticas de empleo, 2007

	SPE y AP*	Formación profesional	Incentivos al empleo	Empleo con apoyo y rehabilitación	Creación directa de empleo	Incentivos para la puesta en marcha de un negocio
Alemania	0,27	0,33	0,06	0,01	0,09	0,12
Australia	0,19	0,01	0,01	0,05	0,07	0,01
Austria	0,17	0,40	0,06	0,04	0,04	0,01
Bélgica	0,21	0,20	0,21	0,12	0,35	0,00
Canadá	0,15	0,08	0,01	0,02	0,02	0,01
Corea	0,03	0,05	0,03	0,00	0,01	0,00
Dinamarca	0,33	0,54	0,47	0,51	0,00	0,00
España	0,13	0,16	0,33	0,02	0,08	0,08
Finlandia	0,17	0,37	0,15	0,10	0,09	0,02
Francia	0,24	0,29	0,12	0,07	0,19	0,01
Hungría	0,09	0,06	0,08	0,00	0,05	0,00
Italia	0,09	0,22	0,18	0,00	0,01	0,04
Irlanda	0,12	0,24	0,03	0,01	0,21	0,00
Luxemburgo	0,06	0,12	0,20	0,01	0,10	0,00
Nueva Zelanda	0,11	0,18	0,02	0,05	0,00	0,01
Países Bajos	0,47	0,12	0,01	0,49	0,12	0,00
Polonia	0,09	0,10	0,05	0,16	0,02	0,04
Portugal	0,16	0,25	0,13	0,04	0,03	0,00
Reino Unido	0,37	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00
Rep. Checa	0,13	0,01	0,03	0,05	0,03	0,00
Suecia	0,23	0,33	0,58	0,20	0,00	0,03
Suiza	0,13	0,23	0,08	0,23	0,00	0,01

* Servicios públicos de empleo y administración de programas
Fuente: OCDE

- **Introducir mecanismos de gestión empresarial** en el funcionamiento de estas agencias: hoy por hoy las políticas activas españolas apenas si se someten a alguna evaluación rigurosa de su eficacia, de sus costes o de las alternativas disponibles para el logro de unos mejores resultados en términos de los objetivos antes referidos. Es fundamental una gestión profesionalizada que permita poner en correspondencia necesidades del mercado de trabajo y las políticas aplicadas. Se deben analizar las necesidades del mercado de trabajo con el objetivo de planificar las actividades de los servicios públicos a medio plazo. Para todo ello hay que revisar objetivos, prioridades e instrumentos y evaluar resultados al modo en que lo hacen las empresas u otros servicios públicos de empleo (ver Recuadro 2).

Recuadro 2: Agencia austriaca de intermediación laboral

El Servicio Público de Empleo en Austria (AMS) es un ejemplo de buenas prácticas, del que pueden extraerse valiosas lecciones aplicables al caso español. Ese Servicio se organiza en tres niveles, central, regional y local, todos ellos estrechamente coordinados y conectados a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación.

El AMS se concibe como una organización de servicios que debe reaccionar con rapidez ante las cambiantes exigencias, por lo que recompensa la innovación y la anticipación a los cambios. Funciona con una gestión por objetivos, basada en la delegación de competencias y responsabilidades a las oficinas regionales, así como en la rendición de cuentas. Se aleja de la burocracia habitual en muchos servicios públicos, para acercarse a un modelo de valoración de la calidad, la eficacia y la eficiencia en vez del mero seguimiento de reglas. De hecho, hay una administración de la calidad a través del sistema EFQM, con evoluciones externas, benchmarking, gerencia de proyectos, etc.

Esta agencia es el elemento esencial de la flexibilidad que presenta su mercado de trabajo. Cuenta con una web (www.ams.or.at) donde trabajadores y contratantes pueden encontrarse libremente. Además de este sistema mantiene también su vía tradicional de recolocación. Ha alcanzado más de un 90% de recolocación en los seis meses siguientes a la extinción del contrato.

- **Coordinación efectiva:** el desarrollo del Estado de las Autonomías ha ido modificando la configuración del entramado institucional de las políticas de empleo. A mediados de los años 80 comenzó el proceso de transferencias de las políticas activas de empleo hacia las comunidades autónomas⁹. Sin embargo, esa nueva configuración se desarrolló sin una normativa paralela que fuera capaz de establecer ciertos mecanismos de coordinación y cooperación entre las distintas administraciones. Provocó así una falta de transparencia y coordinación en las actuaciones realizadas que no se ha podido solucionar en su totalidad a pesar de distintas reformas.

Por ello, es necesario potenciar mecanismos de coordinación eficiente entre las propias administraciones con competencias en políticas activas y

⁹ El traspaso de las competencias en materia de políticas activas de empleo se desarrolló en tres etapas, que se describen con cierto grado de detalle en el número de otoño-invierno de 2008 de la revista *Cauces*, del Consejo Económico y Social.

entre éstas y la administración con competencias en políticas pasivas. Hay que recordar que en España, el Servicio Público Estatal de Empleo, y concretamente en el ámbito de las políticas activas, está configurado como un sistema prácticamente descentralizado –a excepción de País Vasco, Ceuta y Melilla. Sin embargo, la gestión del sistema de prestaciones –políticas pasivas- se desarrolla a través de un sistema central. De este modo, la falta de suficiente coordinación genera efectos perniciosos, como una fragmentación de la información del mercado, una reducida movilidad geográfica de los trabajadores o una integración menos eficaz de las políticas activas y pasivas.

El modo en que está configurado el Servicio Público Estatal de Empleo hace que, en ausencia de una buena coordinación, los incentivos de la administración central y las autonómicas no se alineen. En concreto, la administración central financia las políticas de empleo activas y pasivas, mientras que son las CCAA las encargadas de gestionar las activas. Este diseño hace que las CCAA no perciban todos los beneficios de una reducción del paro en la región, ya que es la administración central la que soporta el pago de las prestaciones por desempleo. El resultado de esta no corresponsabilidad fiscal es un aumento de la probabilidad de que las políticas activas se desvíen de los que deberían ser sus objetivos. Por ejemplo, las políticas activas pueden dedicarse a promover una ocupación temporal para así garantizar una percepción posterior de la prestación por desempleo. Se precisan entonces una mayor coordinación, un control más estrecho y mayores niveles de transparencia y evaluación.

- **Favorecer la competencia en la intermediación.** Además de las mejoras señaladas y otras que cabría desarrollar en el sistema público de empleo, parece conveniente dar entrada a las fuerzas de mercado en los servicios que tienen que ver con la intermediación entre oferta y demanda de trabajo.

Durante mucho tiempo, los beneficios atribuibles a agencias privadas de empleo se vieron ensombrecidos por los temores al abuso o al deterioro de las condiciones laborales. Sin embargo, los cambios que se han ido produciendo en la estructura y el funcionamiento de los mercados de trabajo han llevado a una reconsideración de la materia, con el reconocimiento de la positiva aportación que estas agencias pueden hacer. La propia Organización Internacional del Trabajo así lo reconoció en 1997 con la aprobación del Convenio nº 181.

Algunos países europeos ya han dado pasos con la introducción de cierta competencia en la industria de las empresas o agencias de colocación. Estas agencias, que han complementado de alguna manera al mercado de trabajo tradicional, pueden convertirse en catalizadoras de una nueva forma de gestión de los recursos humanos, que contribuyese a mejorar las condiciones laborales y a crear empleo.

Hay que tener presente que este cambio no supondría una transformación radical, puesto que en España ya existe cierta libertad de mercado en la intermediación laboral, aunque restringida a las agencias o empresas de trabajo temporal reguladas por la Ley 14/1994. Significaría, por tanto **un paso más en una senda que se inició años atrás en nuestro país, siguiendo por otra parte las tendencias de otros países europeos.**

No se trata de relegar al servicio público a un papel marginal. Al contrario, la idea es convertir a ese servicio en un referente de buenas prácticas para el resto de agencias, incentivándolo con la competencia a una mejora continua. Tal y como se ha dicho, así sucede en Austria, por ejemplo, donde el servicio público sigue liderando el sector, a pesar de la presencia de empresas privadas de colocación, gracias a la calidad de su actividad. En otras palabras, esta reforma debería ser un acompañamiento de las antes indicadas para la mejora del servicio público de empleo en España. Asimismo, las agencias privadas podrían cooperar con el servicio público del empleo.

Con cierta apertura de la intermediación laboral a la competencia podrían establecerse tres tipos de relación entre sector privado y público para la mejora de las políticas activas de empleo:

- **Cooperación:** compartir la información facilitaría un mejor ajuste de demanda y oferta de empleo. También podrían contemplarse proyectos comunes, por ejemplo programas de formación de los trabajadores desempleados adaptados a las necesidades detectadas por el servicio público de empleo o por las agencias privadas.
- **Complementariedad:** el servicio público de empleo podría externalizar la provisión de determinados servicios que contrataría a agencias privadas.
- **Competencia:** el servicio público compite con las agencias privadas en la provisión de determinados servicios de intermediación en el mercado

laboral. Esto llevaría al servicio público a concentrar esfuerzos en aquello que mejor puede hacer.

Por supuesto, las agencias a las que se otorgara licencia de actividad en el sector deberían funcionar con un estricto respeto hacia los principios de igualdad, no discriminación, cooperación voluntaria del trabajador, etc., tal y como se recoge, por ejemplo, en el Convenio nº 181 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, o en la legislación sobre la materia en el caso ya mencionado de Austria. En ese sentido, la legislación debe aspirar a un equilibrio de los intereses de las agencias privadas con la necesaria protección de los derechos de los trabajadores, tal como indica la OIT.

La propia OIT (2008) ofrece unas pautas para la regulación y supervisión de las agencias privadas que podrían seguirse en nuestro país:

- La legislación debe adaptarse a los requisitos y normas del Convenio nº 181 de la OIT.
- Las agencias en ningún caso cobrarán al trabajador por prestar los servicios para los que están capacitadas.
- La nueva legislación debe partir de la situación existente, que en nuestro caso incluye la existencia de ETT.
- Las organizaciones de empleadores y de trabajadores han de participar en el proceso de elaboración de la legislación sobre las agencias de empleo privadas. Es fundamental incluir representantes de colectivos que normalmente tienen menor voz en el diálogo social, como los desempleados.
- El objetivo de la regulación será mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios que prestan las agencias de empleo privadas y las públicas, salvaguardando los derechos de los trabajadores.
- La legislación sobre las agencias privadas debe armonizarse con las políticas generales referidas al mercado de trabajo. En nuestro caso, parece recomendable una coherencia con las prácticas de otros países de la Unión Europea.

- Deben establecerse mecanismos de supervisión eficaces, que garanticen el cumplimiento de la regulación y que permitan canalizar y estudiar quejas.

4.3 Negociación colectiva

El debate macroeconómico en torno a cómo ha de ser un sistema de negociación colectiva, especialmente de los salarios, se plantea en términos del nivel de centralización del mismo y de los acuerdos suscritos. Aquellos sistemas más centralizados tienen la ventaja de que facilitan la incorporación de las restricciones y condicionantes del entorno macroeconómico. Por su parte, los sistemas descentralizados ofrecen una mejor adaptación de las cláusulas acordadas a las condiciones particulares de la empresa en cuestión, permitiendo que las partes negociadoras valoren con mayor precisión los costes y ventajas que suponen los acuerdos salariales.

En nuestro caso, los acuerdos colectivos se han establecido de forma predominante en el nivel del sector productivo, con una aplicación provincial. Los convenios nacionales y los de empresa son mucho menos frecuentes. Es decir, la negociación colectiva en España se realiza sobre todo con un nivel intermedio de centralización (Izquierdo y otros, 2003; OCDE, 2008) que no logra hacerse ni con las ventajas de un sistema centralizado ni con las de uno descentralizado (cuadro 8).

Cuadro 8
Distribución de los trabajadores según el sector y ámbito funcional y territorial de sus Convenios, 2006
 (% sobre el total de trabajadores)

	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Empresa	11,00	0,60	14,40	0,60	12,90
Grupo de Empresas	1,10	0,10	1,90	0,00	1,10
Sectorial*	87,90	99,30	83,80	99,40	86,00
Local-comercial	0,30	0,10	0,10	1,10	0,20
Provincial	52,50	78,40	48,00	98,30	42,10
Autonómico	9,70	18,20	0,90	...	14,30
Nacional	26,40	2,60	34,60	...	29,30

* No se incluyen convenios interautonómicos por su escasa representatividad
 Fuente: Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos

Este nivel intermedio de negociación representa un gran obstáculo para la correcta adaptación de los convenios tanto a la realidad macroeconómica como a la empresarial. Entre otros costes adicionales, se pueden señalar, por ejemplo, la

multiplicidad normativa que se crea y el uso ineficiente de los recursos dedicados a la negociación.

En general, cabe concluir de lo anterior que el sistema actual de negociación colectiva, si bien ha cumplido un papel relevante en una etapa de cambios políticos favoreciendo la paz social, en la actualidad, con una economía globalizada con enormes dosis de complejidad y diversidad del tejido productivo, resta flexibilidad de ajuste, tanto de los salarios a las condiciones macroeconómicas, como de las empresas a sus circunstancias particulares. Es preciso, por tanto, abordar la reforma del sistema hacia otro que aproveche mejor las ventajas atribuibles a mayores grados de centralización o descentralización teniendo además en cuenta la falta de representación de distintos colectivos (parados, temporales, pymes) en la negociación. Una posibilidad para ello es la que se configura conforme a los siguientes aspectos, con los que se podrían capturar beneficios de la centralización y la descentralización:

- **Integración y universalidad: mayor representación** en las partes negociadoras de los colectivos que se ven desplazados de la negociación en el sistema actual (desempleados, temporales y pymes).
- **Fortalecimiento de los niveles superiores de negociación:** la negociación a nivel sectorial y con aplicación nacional, por ejemplo, podría convertirse en el amplio marco en el que se encuadra el resto de convenios de otros ámbitos. Con ello se gana flexibilidad macroeconómica. Pero estos convenios nacionales deberían ser suficientemente genéricos para dar margen de libertad a la fijación de condiciones a nivel de empresa. Así, serían acuerdos sobre elementos que afectan por igual a todos los trabajadores y empresas, dejando que los acuerdos de empresa determinen los aspectos más relevantes para la competitividad de cada empresa y para su capacidad de creación de empleo – salarios, organización de la jornada laboral, movilidad funcional, etc.-.
- **Fomento de los convenios de empresa:** se trata de que las empresas cuenten con mayor margen de adaptación a sus condiciones particulares en aquellos aspectos que la hacen más competitiva. Con ello se gana flexibilidad microeconómica y eficiencia. Por ejemplo, un mayor abanico de salarios genera señales al mercado para movilizar potenciales trabajadores, tanto geográfica como funcionalmente, contribuyendo al ajuste del mercado y a la creación de empleo estable.

- **Esfuerzos cooperativos de sindicatos y patronal en la negociación en esos niveles superiores:** un buen acuerdo de ámbito sectorial y nacional, en la medida en que obliga a los de los ámbitos inferiores, puede dar mayor fluidez a las relaciones laborales. Representantes de los trabajadores y de las empresas deberían concentrar esfuerzos en esta clase de negociación, procurando que los acuerdos dejaran margen de actuación a convenios de nivel inferior, sobre todo los convenios de empresa.
- **Mayor flexibilidad para la utilización de las cláusulas de descuelgue:** estas cláusulas permiten desvincular las condiciones salariales de la empresa de las del convenio de ámbito superior a que está sujeta. Hoy por hoy, el recurso a estas cláusulas es limitado, ya que resulta especialmente restrictivo. Pero son una excelente válvula de escape para la presión que puede suponer para las empresas que atraviesan dificultades económicas su sometimiento a los convenios colectivos.
- **Reducción de la ultraactividad:** la ultraactividad consiste en la extensión de los convenios más allá de la fecha acordada al no llegarse a nuevos convenios. El problema de esta práctica es que dificulta la adaptación a las condiciones presentes y sesga el poder negociador de las partes. Convendría establecer alguna clase de límite temporal en la aplicación de este principio, obligando a las partes a un mayor esfuerzo de entendimiento.
- **Supresión de la indiciación automática.** Dificulta la adaptación de los salarios reales a la situación económica, desviándolos de la evolución de la productividad, lo que incide negativamente sobre los necesarios estímulos a incrementar la productividad, con el consiguiente aumento del desempleo en fases de ralentización y recesión. Resulta además una práctica negativa para el control de la inflación y la estabilidad macroeconómica. La alternativa lógica es la inclusión de mecanismos que aseguren una mayor vinculación de los salarios con la productividad de los distintos sectores, empresas y trabajadores. Es decir, los salarios reales deben crecer al ritmo al que lo haga la productividad.

5. Bibliografía

Alonso Borrego, C. y Galdón Sánchez, J.E., *La protección al empleo en España: Evolución y consecuencias*. Revistas ICE, nº 837, julio-agosto 2007.

Alonso Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J.J. y Jimeno, J.F., *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*. Documento de trabajo nº 53/2004, Fundación Alternativas, 2004.

Álvarez Arce, J. L. y Rábade Herrero, L. A., *Haciendo de la necesidad virtud: cómo aprovechar la experiencia directiva*, Finalista XI Premio Círculo de Empresarios, julio 2007.

Banco de España, *Reformas en los mercados de trabajo europeos en el periodo 2000-2006*. Boletín Económico, enero 2009.

Banco de España, *Una aproximación a la medición de la calidad del factor trabajo en España*. Boletín Económico, enero 2009.

Banco de España, *Las consecuencias de la indiciación salarial sobre la inflación*. Boletín Económico, noviembre 2008.

Banco de España, *La flexibilidad como modelo para los mercados de trabajo europeos*. Boletín Económico, noviembre 2007.

Banco Mundial, *Doing Business 2009. Comparing regulation in 181 economies* (2008).

Bentolina, S. y Dolado, J.J., *Labor Flexibility and Wages Lessons from Spain*. Economic Policy, nº 18, págs. 53-100, 2004.

Círculo de Empresarios, *El espíritu emprendedor: elemento esencial para afrontar la crisis económica española*, diciembre 2008/enero 2009.

Círculo de Empresarios, *Próxima estación: la Economía del Conocimiento*, agosto/septiembre 2008.

Círculo de Empresarios, *Una Universidad al servicio de la sociedad*, noviembre/diciembre 2007.

Círculo de Empresarios, *Formación Profesional: una necesidad para la empresa*, febrero/marzo 2007.

Círculo de Empresarios, *Hacia un nuevo sistema educativo. Bases para la mejora de la enseñanza obligatoria*, junio/julio 2006.

Círculo de Empresarios, *Conciliación y Competitividad*, diciembre 2005.

Círculo de Empresarios, *España ante el nuevo paradigma de la competitividad*, julio 2005.

Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, *Análisis Económico de la Negociación Colectiva en España. Una propuesta metodológica*. Colección de Informes y Estudios. Serie Relaciones Laborales nº 83. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008.

Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, *La negociación colectiva en España en 2005, 2006 y 2007*, noviembre 2007.

Comisión Europea, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better Jobs through flexibility and security*. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, julio 2007.

Comisión Europea, *Termination of Employment Relationships. Legal situation in the following Member States of the European Union: Bulgaria, Cyprus, the Czech Republic, Estonia. Hungary. Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia*. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, marzo 2007.

Comisión Europea, *Termination of Employment Relationships. Legal situation in the Member States of the European Union*. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, abril 2006.

Consejo Económico y Social, *CAUCES 06/07. Cuadernos del Consejo Económico y social. 30 años de Constitución. 15 años de CES. Un camino de diálogo*. Otoño-Invierno 2008/2009.

Consejo Económico y Social, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*. Colección Informes nº 1/2005.

Fernández Ordóñez, Miguel, *La economía española después de la crisis*. Conferencia inaugural de las IV Jornadas sobre la singularidad de las cajas de ahorros españolas/Federación de Usuarios de las Cajas de Ahorros, febrero 2009.

Freeman, Richard B., *Labor Market Institutions Around the World*. NBER Working Paper No.13242 (2007).

Gómez, Sandalio, Contreras, Ignacio y Gracia, María Dolores (IESE), *Las reformas laborales en España y su impacto real en el mercado de trabajo en el periodo 1985-2008*.

Gómez Bengoechea, Gonzalo. *Aprendiendo de los mejores ¿Por qué Holanda, Dinamarca y Austria, pese a la crisis, mantienen tasas de paro por debajo del 4%, mientras que España supera el 13%?* Actualidad Económica, 23-29 de enero de 2009.

Herráiz Martín, María Sol, *La puesta en práctica de la flexiguridad: ¿una posición mágica para los problemas de empleo en los países de la Unión Europea?* Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 72 (2008).

Hofer, Helmut. *Reform of Severance Pay Law in Austria*. Peer Review Discussion Paper (2006).

Instituto de la Empresa Familiar, *Propuestas urgentes para reactivar la economía familiar* (2009).

Izquierdo, Mario, Moral, Esther y Urtasun Alberto, *El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios*. Documento ocasional nº 0302. Servicio de Estudios del Banco de España, 2003.

La Caixa, *Reforma del mercado laboral: un decálogo*. Informe mensual, febrero 2006.

Madsen, Kongshøj, *Flexiseguridad ¿un nuevo programa para la reforma del mercado laboral en Europa?* Boletín Económico de ICE nº 2950, octubre 2008.

Oberbichler, Peter, *Estrategias de Calidad para Servicios Públicos de Empleo. La calidad de los Servicios Públicos de Empleo. Marco conceptual y operativo*. Argentina, 2007.

OCDE, *Economic Surveys. Spain*. Volume 2008/19, noviembre 2008.

OCDE, *Employment Outlook 2007*.

OCDE, *Employment Outlook 2006*.

OIT, *Guide to Private Employment Agencies: Regulation Monitoring and Enforcement*. OIT, Ginebra, 2008.

Pedersini, Roberto, *Flexicurity and industrial relations*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2008).

Sagardoy Bengoechea, Juan Antonio, *Reforma laboral. Un plan de emergencia*, enero 2009.

Servicio de Estudios Económicos del BBVA, *Situación. España*, marzo 2009.

Struyven, L. and G. Steurs, *The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands*. OCDE Social Employment and Migration Papers 13, 2003.

Tobes Portillo, Paloma (coord.), *La prolongación de la actividad laboral: un reto para la empresa española*, XI Premio Círculo de Empresarios, julio 2007.

Toke S. Aidt, Zafiris Tzannatos, *Trade Unions, collective bargaining and macroeconomic performance: a review* (p. 258-295) Volume 39, Issue 4, Journal of Industrial Relations (2008).

Winterhager, Henrik, *Private Job Placement Services – A Microeconometric Evaluation for Germany*. Discussion Paper No. 06-026. Centre for European Economic Research, 2006.

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2008-2009* (2008).

Zubero, Imanol, *¿A qué huele en Dinamarca?* Revista de relaciones laborales nº16 (2007).

6. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios

Monografía 16, *La Propiedad Intelectual e Industrial: garantía para la economía del conocimiento*, marzo 2009.

Documentos Círculo de Empresarios, *El espíritu emprendedor: elemento esencial para afrontar la crisis económica española*, diciembre 2008/enero 2009.

Anuario 2008 Internacionalización de la empresa española, Wharton School y Círculo de Empresarios, noviembre 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *PGE-09: credibilidad escasa y austeridad insuficiente*, septiembre/octubre 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *Próxima estación: la Economía del Conocimiento*, agosto/septiembre 2008.

Libro Marrón 2008, *1989-2007 Una reflexión de la política de defensa de la competencia*, septiembre 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores*, junio/julio 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *Reflexiones y propuestas para la próxima legislatura*, enero/febrero 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *Una Universidad al servicio de la sociedad*, noviembre/diciembre 2007.

Monografía 15, *La empresa española en NAFTA*, diciembre 2007.

Anuario 2007 Internacionalización de la empresa española, Wharton School y Círculo de Empresarios, noviembre 2007.