

# LA REFORMA LABORAL DE 2010. UNA APROXIMACIÓN ECONÓMICA

**SANTOS MIGUEL RUESGA BENITO**

*Catedrático de Economía Aplicada.  
Universidad Autónoma de Madrid*

## **Extracto:**

**EL** Gobierno socialista español decidió, después de años negándose a realizarla, acometer una reforma laboral que había sido solicitada como respuesta a las presiones tanto nacionales, fundamentalmente de los empresarios, como internacionales, de los mercados de la deuda pública. La reforma afectó a todos los aspectos controvertidos del mercado de trabajo aunque lo hizo con una intensidad menor en casi todos ellos. Las pretendidas y positivas consecuencias económicas de la reforma serán escasas, dado que el origen de la alta tasa de desempleo y de la fuerte temporalidad, que no es otro que un sistema productivo obsoleto, permanece inalterado. Así, a esta reforma se la puede calificar de inútil, inoportuna, ineficaz, ineficiente e injusta.

**Palabras clave:** economía del trabajo, relaciones industriales, negociación colectiva y reforma laboral.

# LABOUR REFORM 2010: AN ECONOMIC APPROACH

**SANTOS MIGUEL RUESGA BENITO**

*Catedrático de Economía Aplicada.  
Universidad Autónoma de Madrid*

## **Abstract:**

**A**FTER years of denial, the Socialist Government in Spain passed a fast-track law reforming the labour market institutions, mainly as a response to national (mainly from employers) and international (sovereign debt markets) pressures. This legal modifications change almost every important aspect of the labor market legal framework but with a low-intensity touch. The supposedly positive effect will be limited and contradictory with the main aim (job creation) because the very cause of the high employment and rotation problems (an obsolete, outdated production system and economic structure) remains unaltered. A more flexible environment for an equally unproductive economic system will result in a useless, inappropriate, ineffective and unfair reform.

**Keywords:** labour economic, industrial relations, collective bargaining and labour reform.

# Sumario

1. Introducción.
2. Algunas consideraciones previas sobre la reforma laboral.
3. El contenido de la reforma laboral. Reflexiones desde la perspectiva económica.
4. Los contenidos de la reforma.
  - 4.1. Contratación y despido.
  - 4.2. Flexibilidad interna.
  - 4.3. Intermediación laboral.
  - 4.4. Políticas pasivas e incapacidad laboral.
5. Conclusiones.

Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

La reciente reforma laboral, aprobada el pasado 9 de septiembre en las Cortes españolas, está siendo objeto de enorme debate, tanto en la calle como en los ambientes académicos, en los cenáculos políticos y en los medios de comunicación. Sin duda, el tema es de un singular interés dentro y fuera de nuestras fronteras.

Si a alguien debemos el impulso a esta reforma, más allá de los complejos vericuetos políticos de las relaciones económicas internacionales, particularmente en el seno de la Unión Europea, es al enorme clamor mediático que en determinados medios de comunicación se generó en los meses anteriores a la aprobación en Consejo de Ministros y posterior debate parlamentario del contenido de dicha reforma. Bien es verdad que eran múltiples las instituciones que en el ámbito internacional y en el nacional (abanderado por las altas instancias del Banco de España) han venido reclamando de manera insistente, como prioridad en la política económica española, una reforma laboral que alterara sustancialmente los parámetros de la regulación de nuestro sistema de relaciones de trabajo.

Y es que a lo largo del año 2009, al calor del debate sobre la recesión y las políticas para salir de la misma, hemos asistido a una multitud de manifestaciones desde diversos ámbitos (académicos, políticos, corporativos, empresariales y sindicales y de todo orden) en torno a la necesidad y viabilidad de una reforma laboral como una de las coordinadas básicas, con mayor o menor énfasis, para esa secuencia de actuaciones que facilitarían superar el estadio crítico de la economía.

La justificación inmediata en el plano doméstico del Gobierno para llevar a cabo esta reforma, se apoyó en el aparente fracaso del diálogo social que, iniciado en su fase más reciente a inicios del 2009, venían desarrollando los interlocutores sociales con la presencia del Gobierno para llevar a cabo la modificación de aspectos fundamentales del marco regulatorio del Derecho laboral y las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo. Esta ausencia de resultados en el diálogo social llevó al Gobierno de Rodríguez Zapatero a actuar, entrando en contradicción con declaraciones del propio presidente del Gobierno y varios de sus ministros en las que insistían en la no injerencia en el proceso del diálogo social emitiendo normativas que interfirieran sobre el mismo. En el relicario de motivaciones para la reforma laboral habría que añadir la «presión» de los mercados financieros por poner en marcha algún tipo de reforma de la regulación de las relaciones laborales y, asimismo, la de nuestros socios económicos y monetarios en el seno de la Unión Europea y algunos otros fuera de ella. Pareciera como si todo el mundo se hubiera concitado en la idea de que los males que acon-

tecían a la economía española pasaban por la absoluta rigidez del mercado laboral, que desgranado y liberado de tal cualidad pasaría a ser un modelo de eficiencia y la punta de lanza de nuestra recuperación económica. La realidad es que este tipo de análisis que incitaba a priorizar la reforma laboral por encima de otro tipo de intervenciones de las autoridades públicas en los diferentes marcos regulatorios que contribuyen a gestionar nuestro sistema económico arrancaba de una hipótesis, a mi entender, meridianamente errónea. Al contrario, mi hipótesis viene a afirmar que nuestros problemas de empleo están generados más por el lado de la demanda que por el lado de la oferta. Dicho con otras palabras, nuestro problema se centra en las dificultades del sistema productivo para generar puestos de trabajo, derivado de la contención de la demanda agregada que estamos experimentando desde hace más de dos años como resultado de la confluencia de la crisis financiera internacional y del estallido de la burbuja inmobiliaria en nuestro propio territorio.

De este modo parecería como si en el fragor de este debate se hubieran configurado dos posiciones diametralmente divergentes, una postulando la necesidad de promover una reforma laboral de forma urgente y la contraria, abogando por la inocuidad de tal reforma. A mi modo de ver, las cosas no son tal simples como parecen; más bien estamos hablando de enfoques analíticos que sustentan visiones políticas diferentes sobre los contenidos prioritarios de esa posible reforma laboral, y sobre todo, y como armazón previo, diferencias acerca del papel que dicha propuesta reformista puede jugar en la estrategia de superación de la crisis sistémica y global que estamos padeciendo desde finales del año 2007.

En este contexto, asumo la presencia de diferentes opciones políticas y enfoques analíticos diversos sobre donde debiera haberse situado el debate sobre la reforma laboral en España. Entiendo, asimismo, que no es una discusión meramente académica sino fundamentalmente política y como tal situada en el terreno de la economía política. Por ello, tal debate está sujeto a la asunción de enfoques diferentes que conllevan diagnósticos distintos y, por tanto, resultados también diferenciados.

Pero, lamentablemente, para los reformadores tal parece como que esta reforma laboral constituya una especie de «mantra», de ejercicio de yoga relajante para los mercados financieros, en el buen entender de que, tras los parabienes de éstos a la reforma puesta en marcha, fluirían, cual agua cristalina en la boca del enfermo, recursos financieros para nuestro maltrecho y fuertemente endeudado sistema bancario y, por ende, también para las endeudadas empresas y consumidores del país, agraciando de por medio a las arcas públicas. Nada más lejos de nuestra realidad.

## 2. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA REFORMA LABORAL

Como paso previo al análisis a desarrollar, convendría aclarar algunas cuestiones de orden histórico y conceptual, al respecto de la reforma laboral llevada a cabo recientemente, a través de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, aprobada en sede parlamentaria el pasado día 9 de septiembre de 2010<sup>1</sup>, desde una óptica económica.

<sup>1</sup> En esta parte se sigue el análisis que he desarrollado con mayor detalle en RUESGA (2009).

Si por reforma laboral se entiende una modificación, global o parcial, del marco regulatorio que afecta al mundo de las relaciones de trabajo, habrá que reconocer que, en el caso español, ha habido del orden de medio centenar de «reformas», de mayor o menor calado, desde que el país abrió las puertas al régimen democrático allá por 1978<sup>2</sup>. Luego conviene, para ser precisos, hablar de «reformas laborales», más que de «la reforma». La larga e intensa experiencia de reformas laborales ofrece un amplio manojito de elementos para evaluar la mayor o menor eficacia de unos u otros enfoques orientadores de una nueva etapa de reformas laborales.

Obviamente, todas ellas han partido de un diagnóstico previo de la situación del mercado laboral y su interrelación con el tejido económico y del rol del marco institucional sobre el eficiente funcionamiento del mercado laboral, y, adicionalmente, de unos objetivos específicos a alcanzar, que, se sobreentiende, están orientados a lograr las cotas más elevadas de equilibrio entre oferta y demanda, en ese mercado, además de otros posibles objetivos instrumentales<sup>3</sup>. Conviene resaltar aquí estos dos elementos, presentes en toda actuación de política socioeconómica. Y una reforma laboral no deja de ser una parcela de ella, con mayor o menor trascendencia sobre el conjunto del sistema económico, inserta en una estrategia global de política económica.

El diagnóstico es esencial para, con posterioridad, definir el contenido de la reforma. Mas este paso no está exento de una carga ideológica más o menos explícita, inserta en el entramado del discurso teórico en el que se sustenta el diagnóstico de la situación.

Y, adicionalmente, la experiencia reformista, en materia laboral y en el caso español, nos ofrece algunas conclusiones en cuanto a orientación e instrumentos, a lo largo de estos seis lustros de vigencia del sistema democrático de relaciones laborales. Se podría afirmar que las reformas laborales habidas han estado guiadas por un criterio de corte cuantitativista, por el lado del empleo, considerando como prioridad absoluta el incremento del volumen de trabajo contratado (de personas ocupadas) y no tanto la calidad del mismo. En segundo lugar, entrando en el detalle de los contenidos, se ha hecho un especial hincapié en aumentar la flexibilidad externa de la relación laboral (los mecanismos regulatorios de la entrada y la salida de la actividad) en detrimento de la flexibilidad interna, en el ámbito de la empresa. Incluso durante un lapsus largo de tiempo las denominadas polí-

<sup>2</sup> En RUESGA, VALDÉS y ZUFIAUR (2007) se puede seguir con cierto detalle este proceso de sucesivas reformas laborales, así como diferentes valoraciones de dicho proceso. De forma sintética se pueden seguir también los grandes hitos de este proceso cuasi continuo de reformas en PÉREZ INFANTE (2009: 89-104).

<sup>3</sup> Así en el preámbulo de la Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (procedente del Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio) (BOE de 18 de septiembre), se establece:

«Esta reforma tiene como objetivo esencial contribuir a la reducción del desempleo e incrementar la productividad de la economía española. A estos efectos, se dirige a corregir la dualidad de nuestro mercado de trabajo promoviendo la estabilidad en el empleo y a incrementar la flexibilidad interna de las empresas, como aspectos más destacables.

De manera más concreta, las medidas incluidas en esta norma se dirigen a lograr tres objetivos fundamentales.

Primero, reducir la dualidad de nuestro mercado laboral, impulsando la creación de empleo estable y de calidad, en línea con los requerimientos de un crecimiento más equilibrado y sostenible.

Segundo, reforzar los instrumentos de flexibilidad interna en el desarrollo de las relaciones laborales y, en particular, las medidas de reducción temporal de jornada, como mecanismo que permita el mantenimiento del empleo durante las situaciones de crisis económica, reduciendo el recurso a las extinciones de contratos y ofreciendo mecanismos alternativos más sanos que la contratación temporal para favorecer la adaptabilidad de las empresas.

Tercero, elevar las oportunidades de las personas desempleadas, con particular atención a los jóvenes, reordenando para ello la política de bonificaciones a la contratación indefinida para hacerla más eficiente, haciendo más atractivos para empresas y trabajadores los contratos formativos y mejorando los mecanismos de intermediación laboral.»

ticas activas del mercado de trabajo han estado actuando, en parte, al servicio de este enfoque, subvencionando, por ejemplo, la contratación por tiempo definido. Bien es verdad que a partir de 1994 se ha intentado frenar el avance de la temporalidad, con no demasiado éxito, en aras, sobre todo, de eliminar los efectos de segmentación generados en el mercado laboral y las sinergias perversas sobre la dinámica de la productividad del trabajo. En un segundo nivel, la flexibilidad externa se ha reforzado de forma singular tras la vigencia de la Ley 45/2002, que autoriza a la empresa a llevar a cabo extinciones a modo de *despido-exprés*, reconociendo la improcedencia del cese y poniendo a disposición del trabajador la indemnización legislada para esta categoría de despido (45 días por año de antigüedad, con máximo de 42 meses de percepción). Con este cambio legislativo se introduce la posibilidad del despido «acausal», en definitiva el despido libre con indemnización.

Esta línea de reformas ha arribado en una nueva situación regulatoria, radicalmente distinta de la existente en los albores del régimen democrático, allá por 1978, de modo tal que no sería hoy muy ajustado a la realidad seguir afirmando que el sistema español de relaciones laborales sigue siendo muy rígido y, por ende, altamente protector del empleo. Las dificultades de las empresas para ajustar sus plantillas a la coyuntura de la demanda se han reducido de forma notable, de modo tal que contamos con un acelerado incremento del número de despidos en los últimos años, incluso en una fase de crecimiento económico. A pesar de lo que siguen señalando los informes de la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la rigidez en el empleo, en el caso español, la situación dista bastante de lo que parecen poner de manifiesto —en términos comparativos— los indicadores que elabora esta institución <sup>4</sup>.

El resultado de esta línea de desarrollo de las reformas laborales habidas es que se han intensificado (o ha contribuido a exacerbar) las características de un modelo productivo de baja productividad. Dicho de otro modo, se ha optado por una estrategia de competencia en costes laborales absolutos, tratando de reducir el coste por hora, y no, como debiera entenderse desde una perspectiva del desarrollo a medio/largo plazo, de costes laborales unitarios, es decir, impulsando su reducción a través del incremento de la productividad. La escasa intensidad inversora en investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i) por parte de las empresas españolas muestra sus preferencias por los ajustes de costes nominales, más que por la estrategia de control de los costes unitarios. El deterioro creciente de la competitividad internacional de la economía española es una consecuencia de tal comportamiento empresarial.

<sup>4</sup> Los indicadores que elabora este organismo son de carácter nominalista, apoyándose en la letra de las respectivas legislaciones en materia de contratación, despido u otros elementos que inciden en el grado de flexibilidad de las relaciones laborales; además, se definen con una interpretación altamente subjetiva, sobre la aportación de cada ítem considerado al grado de rigidez de las relaciones laborales. La práctica efectiva en cada caso concreto, que podría indicar de modo más real las dificultades de las empresas para adecuarse a la evolución de sus demandas, no se contempla. Otros índices elaborados con la misma finalidad cambian bastante esta percepción de máximo grado de rigidez laboral (particularmente en lo que a ajuste de plantillas se refiere). Y, en cualquier caso, la propia OCDE ha calificado la posición española como intermedia en el ranking de protección del empleo fijo (OCDE, 2004: 72) o más tarde ha reconocido de forma explícita: «En 1994 la OCDE presentó el informe Jobs Study, analizando las causas del alto desempleo en Europa. Este estudio identificaba como inapropiadas las regulaciones laborales y la legislación como factores determinantes del alto desempleo. La OCDE recomendó la desregulación y la liberalización de las instituciones laborales como remedio. Sin embargo, nuevas investigaciones empíricas han explorado la influencia de las instituciones laborales sobre el desempleo y han confirmado sólo parcialmente las recomendaciones del Jobs Study. En una reevaluación, la OCDE ahora concluye que diferentes combinaciones de instituciones pueden impulsar un buen comportamiento del mercado de trabajo. Como en los países escandinavos, Austria es un país con fuertes instituciones laborales y un bajo nivel de desempleo» (STIGLBAUER, 2006: 58). Otros informes abundan en esta perspectiva; véase a este respecto, por ejemplo, UGT (s./f.), GAELLE & SCARPETTA.

Por tanto, si se sigue insistiendo en un diagnóstico de la rigidez del despido y, por ende, se apuesta por una reforma laboral que lo abarate, como se hace en la presente reforma aquí analizada, no estaremos abordando los problemas esenciales que dificultan el crecimiento económico en nuestro país<sup>5</sup>. Ni tan siquiera, en el contexto actual de intensa crisis del volumen de empleo, lograremos con tal objetivo instrumental abrir una senda de incremento de la demanda de trabajo.

Porque, el diagnóstico en el que se apoya esta reforma sigue un enfoque tradicional, de corte neoclásico, que analiza el mercado de trabajo en su versión más simple, a partir de la consideración de este factor como una mercancía más. De modo tal que la opción de disminuir su precio conllevaría de modo cuasi automático a un aumento de la demanda de trabajo.

Y es que, el análisis económico dominante en las últimas décadas (que nos ha deparado una «ciencia económica» incapaz de predecir y encontrar soluciones para, por ejemplo, la crisis financiera actual) no parece ser el más adecuado para entender las complejas relaciones económicas y sociales del mundo actual. Su análisis es necesariamente parcial, aislado y estático, como ya apuntaba Karl POLANYI hace más de medio siglo (1957). O dicho de otro modo, este enfoque constituye «una teoría reduccionista, apolítica y ahistórica que reduce toda la complejidad de las organizaciones (y de las instituciones en las que están insertas), a una suerte de darwinismo económico-funcionalista de la ley del más fuerte, en la que se entiende que el más apto es el más eficiente porque cuenta con la forma más racional de gestión de la remuneración de los trabajadores, de sus carreras profesionales, de su formación, etc., mientras que las formas subóptimas de organización son expulsadas del mercado» (AUER, 2009: 710).

Por lo tanto, una reforma del mercado de trabajo basada, sustancialmente, en la reducción del coste del despido no encuentra soportes rigurosos en la literatura económica académica al respecto, si de lo que se trata es de reducir la tasa de paro. Ni siquiera en la literatura convencional dominante, la neoclásica, se ha llegado a un acuerdo incuestionable al respecto<sup>6</sup>.

Un análisis que pretende comprender el complejo sistema de las relaciones industriales debe recuperar una serie de conceptos teóricos de las ciencias sociales, en un contexto multidisciplinar, considerando las estructuras sociales, las instituciones, la complejidad de la toma de decisiones de los grupos, de las asociaciones, de las empresas, etc. No se trata de rechazar el mercado, sino de considerarlo, en el caso específico de las relaciones laborales, como uno de los instrumentos, sujeto a regulación, que forma parte del entramado de instituciones sociales que sitúan al trabajo como sujeto y objeto de la cohesión económica y social.

<sup>5</sup> Es interesante constatar cómo los propios empresarios no tienen una percepción generalizada de que los costes de despido sean un impedimento importante para incrementar la contratación (European Commission, 1999).

<sup>6</sup> Resulta muy ilustrativo releer la palabras de Albert REES (1921-1992), uno de los padres intelectuales de la economía laboral neoclásica (REES, 1962, 1971) y destacado miembro de la Escuela de Chicago, al afirmar al final de su vida que «la teoría neoclásica de la determinación de los salarios, que he enseñado durante 30 años, no tiene nada que decir acerca de la equidad. En esta teoría, los salarios son determinados por un comportamiento de la demanda basado en productividad marginal y el de la oferta que se deduce de una función de utilidad de los trabajadores. Los argumentos de esta función de utilidad son los salarios reales y el ocio; el salario del trabajador B no entra en la función de utilidad del trabajador A». (REES, 1993: 243).

Todo ello pone de manifiesto la crisis del paradigma tradicional en el análisis económico y, especialmente, en el ámbito de las relaciones laborales. Sus hipótesis fundamentales sobre el comportamiento de los agentes sociales presuponen un comportamiento racional, maximizador, individualista, que definirían al llamado «homo oeconomicus», que guiado por la «mano invisible» del mercado, alcanzaría el estadio de estabilidad y equilibrio, que caracterizaría el perfil estándar de los sistemas económicos. Esta hipótesis significa, en suma, la mercantilización del trabajo y la búsqueda de eficiencia mercantil en las relaciones laborales, desplazando el trabajo del centro de la cohesión social. Además, no explica el complejo funcionamiento de las instituciones sociolaborales y de sus interrelaciones.

Y es que el trabajo no es una mercancía como otra cualquiera, es decir, no es homogénea, tiene movilidad limitada, su producción y reproducción está determinada por cuestiones sociales, culturales, religiosas y también económicas. Además, no se comporta como un mercado, en el que las fuerzas de oferta y demanda determinan libremente el precio, en este caso el salario; cualquier buen observador puede percibir que el «mal» llamado mercado de trabajo no es libre, está sujeto a regulaciones, instituciones, no es único, etc. (RUESGA, 2002: 23). Por lo tanto, el análisis económico ha de considerar estas características específicas del objeto de análisis, el trabajo, como hipótesis para comprender el complejo funcionamiento del mundo laboral, de forma tal que lo correcto sería hablar de «relaciones laborales» y no tanto de «mercado de trabajo».

Una cuestión adicional que muestra la experiencia pasada es la relativa a los instrumentos de la reforma. De manera también muy sintética, se ha podido comprobar que la eficacia en su aplicación ha sido siempre más elevada en los episodios de reforma logrados a través del diálogo social y con acuerdos entre los interlocutores sociales, que cuando los cambios se han llevado a cabo a través de decisiones unilaterales de los Gobiernos de turno (RUESGA, 2005).

### 3. EL CONTENIDO DE LA REFORMA LABORAL. REFLEXIONES DESDE LA PERSPECTIVA ECONÓMICA

Bajo las premisas anteriores, se puede tratar de entender cómo el mercado de trabajo español ha mostrado desde hace décadas un comportamiento insólito e inédito en comparación con el entorno europeo y con el conjunto de países desarrollados. Sus resultados son anómalos para los estándares razonables en otros países circundantes. La prueba más palpable es que, incluso en los periodos de expansión económica, la tasa de paro se sitúa por encima de la media europea. Pero, sobre todo, cuando las circunstancias de la economía se deterioran, el repunte alcista en la tasa de desempleo es drástico y rápido. Como complemento a esta característica que le es propia y persistente durante las últimas tres décadas, la temporalidad en la contratación, que alcanza a casi uno de cada tres asalariados, es también insólita dentro del contexto europeo.

Fruto de esta evidencia sobre el resultado final que genera el mercado de trabajo español, y con el interés puesto en acercar su funcionamiento a unos estándares europeos que no generen desempleo en las cantidades en las que lo hace en la actualidad, las propuestas teóricas para la puesta en marcha de una reforma laboral han sido constantes a lo largo de la última década y se han acelerado con la crisis eco-

nómica y la explosión de la tasa de paro a partir de 2008. La inmensa mayoría de estas ofertas de políticas públicas para la reforma laboral la han puesto sobre la mesa las organizaciones empresariales y un conjunto de académicos ligados a la teoría económica más matemática cuyos postulados tienden a coincidir con los primeros. En su particular concepción, las altas tasas de paro y de temporalidad son los efectos de una misma causa: la rigidez del mercado de trabajo español. Esta idea se promulga pese a la evidencia de que la flexibilidad del trabajo en España en sentido estricto es bastante amplia en la práctica, dado que tanto la creación de empleo como su destrucción son enormemente sensibles al ciclo económico. En el bando opuesto, los sindicatos y un nutrido grupo de estudiosos de diversas disciplinas han colegiado que los problemas del mercado laboral no le son propios sino que son la derivada de un sistema productivo ineficaz, con un modelo de competitividad que pasa por la reducción de costes a cualquier precio, incluidos los costes laborales, y que tiende a ajustarse al ciclo económico por la vía de la contratación y el despido de trabajo, es decir, del ajuste drástico del nivel de empleo.

El Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero hasta bien entrada su segunda legislatura compartió en público deferencias hacia la posición de estos últimos, aunque algunos miembros del gabinete flirteasen con la idea de la reforma favorable a los intereses de los empresarios. Más allá, el propio presidente comprometió su palabra de no sacar adelante una reforma si no partía de un acuerdo a tres bandas en el diálogo social. En cuestión de meses, sin embargo, estas ideas marco que parecían bien arraigadas e inamovibles quedaron en el olvido arrasadas por una conciencia recién aparecida en el Gobierno de que la intensidad y magnitud de la crisis económica era mucho mayor de lo que se había creído hasta ese momento. Los toques de atención más intensos y efectivos, para propiciar la reforma laboral, vinieron del exterior, en particular de las crecientes dificultades para refinanciar la deuda pública española y para la venta de deuda pública nueva que se traducían en una rápida volatilidad de su tipo de interés y un aumento de su diferencial con respecto a la deuda de países más consolidados. En julio de 2010, en concreto, vencían 40.000 millones de euros de deuda pública, lo que representa aproximadamente el 2,4 por 100 del Producto Interior Bruto, y el tipo de interés crecía holgadamente por encima del 4 por 100, lo cual imponía mayores restricciones sobre las actividades del sector público, incluidas las de protección social.

Ante esta perspectiva, ese ente difuso, o entelequia, denominado los mercados financieros internacionales, que controla la demanda de deuda soberana y que puede hacer fluctuar el tipo de interés de la misma con cierto grado de independencia, ponía el dedo en la llaga sobre la necesidad de acometer reformas estructurales para que el sector público español no se acercase peligrosamente a la suspensión de pagos, siguiendo el reciente ejemplo griego. La necesidad imperiosa de proporcionar músculo creíble para la adquisición de nuevos compromisos de deuda de parte del Estado español sólo podía superarse, a los ojos de los mercados financieros internacionales, con tres reformas. En perspectiva, si el Gobierno español quería mantener unos tipos de interés razonables para su deuda pública, debería realizar reformas en el sistema fiscal, en el sistema financiero y en el mercado de trabajo. La reforma fiscal se acometió casi de inmediato. A las subidas de impuestos que ya estaban en proceso de implementación se unió un recorte del gasto público que se concentró sobre todo en la reducción de las inversiones en infraestructuras y el recorte de los salarios públicos y de las pensiones. Por primera vez en democracia los trabajadores del sector público contemplaban cómo sus salarios no sólo eran congelados, de lo cual ya existía la experiencia previa de la crisis de principios de los años noventa, sino que también se les rebajaban nominalmente con carácter general en cantidades que se acercaban a los dos dígitos en unos pocos casos.

La reforma financiera, por su parte, era la más complicada de todas. No porque fuese menos imperiosa su necesidad ni más importante para el conjunto de la economía su puesta en marcha. Más bien al contrario, era y es la más urgente y la que tendría un resultado más central sobre la evolución económica general. Además, la solución era bastante evidente, pasando por la desaparición por fusión, por nacionalización o por quiebra de una parte sustancial del sistema financiero. Pero, en este caso, sus efectos sobre el tipo de interés de la deuda española, que era el objetivo final, no sólo no serían positivos sino que serían contraproducentes. Por una parte, una reforma financiera contundente aumentaría la deuda pública al verse el sector público en la obligación de absorber la mayor parte de los créditos morosos que plagan el sector financiero y a hacer frente a los pagos públicos por compromisos adquiridos con los ahorradores, imponiendo una mayor incertidumbre sobre la viabilidad de la deuda soberana española. Por otra, ese tipo de reforma provocaría un pánico financiero que restaría credibilidad al conjunto de la economía española y a todos sus agentes, incluyendo el sector público, lo que drenaría enormemente las posibilidades de financiación del mismo en los mercados internacionales. Por lo tanto, la posibilidad de una reforma del sistema financiero está cerrada, al menos en su modalidad contundente, que es lo que solicitaban los mercados internacionales, porque sus costes son mayores que los potenciales beneficios.

La tercera pata del conjunto de medidas destinadas a otorgar credibilidad al Estado español ante los mercados financieros internacionales era la reforma laboral, que debía pasar en su contenido y dirección por los postulados de las organizaciones empresariales. La preocupación de los mercados internacionales parece comprensible: una economía con una tasa de paro del 20 por 100 parece escasamente viable a los ojos de un observador lejano, por la pérdida de recursos físicos y humanos que supone para el conjunto del sector privado y por las presiones a las que somete al sector público en forma de políticas pasivas de mercado de trabajo. Lo que no es tan razonable, y es propio de otro debate inconcluso, es que la solución a ese grave problema pase obligatoriamente por medidas de lo que se denomina eufemísticamente como de «flexibilización del mercado de trabajo».

Como difícilmente puede existir mayor flexibilidad en sentido estricto en el mercado de trabajo español –la volatilidad del empleo ante el ciclo económico es la máxima entre las grandes economías desarrolladas– las peticiones de reforma se concentraron en los costes del despido, que en una particular interpretación de los organismos internacionales parece notoriamente alta en comparación con los vecinos europeos. Pese a que es difícil comprender cómo una variación de la definición legal de la cuantía de los costes de despido y de sus formas vaya a afectar positivamente a la creación de empleo en España, que es el objetivo último tanto de los agentes nacionales como de los actores internacionales, el hilo argumental seguía el tenor descrito, que además mostraría la solvencia e independencia del ejecutivo para la toma de decisiones impopulares pero que se perciben como necesarias para variar el rumbo económico: la necesidad de flexibilidad pasa por reducir los costes de despido y se ofrece como prueba de la credibilidad del Gobierno español para tomar decisiones en el sentido deseado.

Fruto y evidencia de esa perentoria necesidad de refinanciar deuda soberana española, y sólo comprensible en esas coordenadas, muy por encima en la agenda pública de las posibles y predecibles protestas que generase a su alrededor y que se asumían con cierto decoro e incluso en la confianza de que los cambios legales van a tener muy pocos efectos sobre los lacras estructurales y muy enraizadas del mercado de trabajo español, es la reforma laboral que el Gobierno de Rodríguez Zapatero aprobó por sorpresa y con gran celeridad. La reforma laboral fue aprobada por decreto-ley y tramitada por la

vía de urgencia en el Parlamento, entrando en vigor el 18 de junio de 2010, todo con la vista puesta más en la reacción casi inmediata y favorable de los mercados internacionales que en el desagradable impacto que tuvo sobre las relaciones del Gobierno con los sindicatos mayoritarios. Después fue el propio Gobierno el que antes del verano presentó con leves modificaciones la misma propuesta a las cámaras legislativas bajo el nombre, no original porque ya se ha utilizado en anteriores ocasiones, de Ley de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo. Tras una discusión vertiginosa y veraniega en la que se introdujeron ligeras reformas tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado con apoyos tanto del Partido Socialista Obrero Español como de algunos grupos parlamentarios minoritarios, el poder legislativo aprobó la reforma el 9 de septiembre de 2010, con los votos, tan sólo, del partido del Gobierno, que contó con el apoyo político de la abstención por parte de varias minorías parlamentarias.

Los sindicatos mayoritarios, siendo fieles a su palabra muchas veces repetida de que, con indiferencia de la intensidad de la crisis e incluso de las medidas que tomase el Gobierno en campos distintos del estrictamente laboral, no iban a actuar en contra del ejecutivo salvo que éste adoptase políticas que recortasen los derechos de los trabajadores, convocaron una huelga general contra la reforma.

#### 4. LOS CONTENIDOS DE LA REFORMA

La reforma que desarrolla la ley citada puede agruparse en cuatro grandes bloques que vienen a representar casi todos los instrumentos a disposición de las políticas públicas en el manejo del entorno institucional del mercado de trabajo <sup>7</sup>.

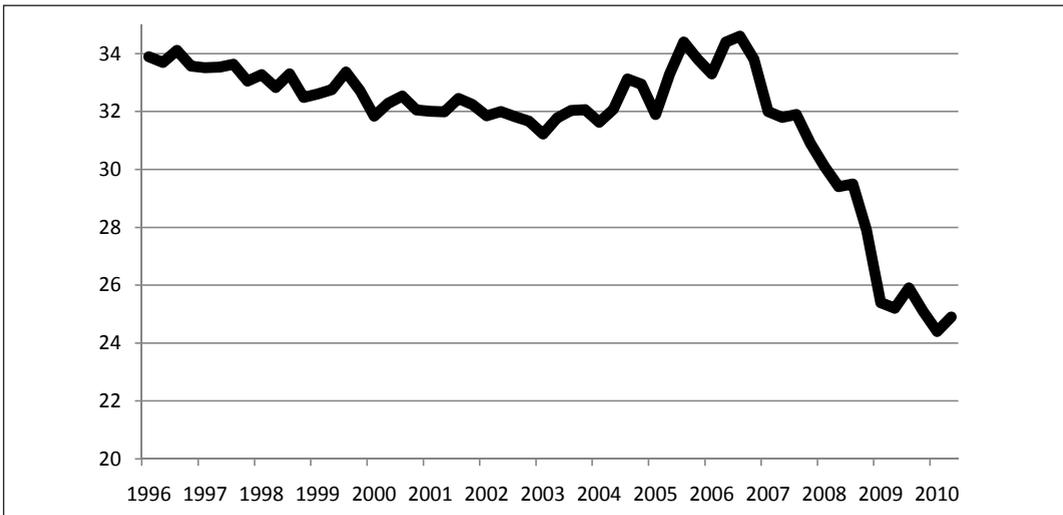
- En primer lugar, se modificaron las circunstancias de la contratación de asalariados, tanto en su modalidad indefinida como en aquella que se hace por periodos determinados de tiempo. Para ambos tipos de contratación se modificaron las condiciones de despido por diversas vías.
- En segundo lugar, se otorgaron mayores posibilidades al empresario para manejar unilateralmente la flexibilidad interna dentro de la empresa, aunque sus modificaciones sean menores. Y, en este contexto, se aplicaron ligeros retoques al entramado legal que regula la práctica de la negociación colectiva en España.
- En tercer lugar, se realizó una modificación de las políticas pasivas del mercado de trabajo, tanto las que tienen que ver con las prestaciones por desempleo como, y complementariamente, las que se refieren a la gestión de la incapacidad laboral por parte de la Seguridad Social.
- En cuarto lugar, se realizaron reformas sustanciales a los organismos con capacidad para realizar laborales de intermediación entre oferta y demanda de trabajo abriendo de hecho un espacio mucho más amplio para la actividad privada.

<sup>7</sup> De hecho, el Gobierno aprovechó la reforma para introducir algunas modificaciones legales que estaban pendientes, como por ejemplo la actividad de las mutuas de enfermedades y accidentes de trabajo en la gestión de la incapacidad temporal y que podían gozar de amplios grados de consenso.

#### 4.1. Contratación y despido

Si una de las características distintivas del mercado de trabajo español es la dualización del mercado laboral que se manifiesta a través de las distintas formas de contratación mucho más que por otros aspectos como los retributivos, la reforma puesta en marcha tiene por objetivo limitar esa segmentación entre asalariados con contrato temporal y aquellos con contrato indefinido por la vía de acercar sus condiciones contractuales, en particular en el elemento que les es más característico y que no es otro que el de los tan traídos y llevados costes del despido. Por una parte, la reforma laboral eleva los costes del despido de los trabajadores con contratos de duración determinada desde los 8 días por año trabajado que contemplaba la legislación hasta junio de 2010, y que eran los costes de despido más altos de todos los países desarrollados para los contratos temporales, hasta los 12 días a partir de 2015. El crecimiento de los costes de despido para estos contratos será progresivo a razón de un día por cada año. En conjunto, esta reforma encarece el coste de los contratos temporales un 1 por 100, un precio que no parece que los haga prohibitivos para los empresarios que los utilizan con inusitada frecuencia, más de la que sería incluso recomendable para sus propios intereses.

**FIGURA 1.** Tasa de temporalidad en el mercado de trabajo español (porcentaje de asalariados con contrato temporal / total de salariables), 1996-2010.

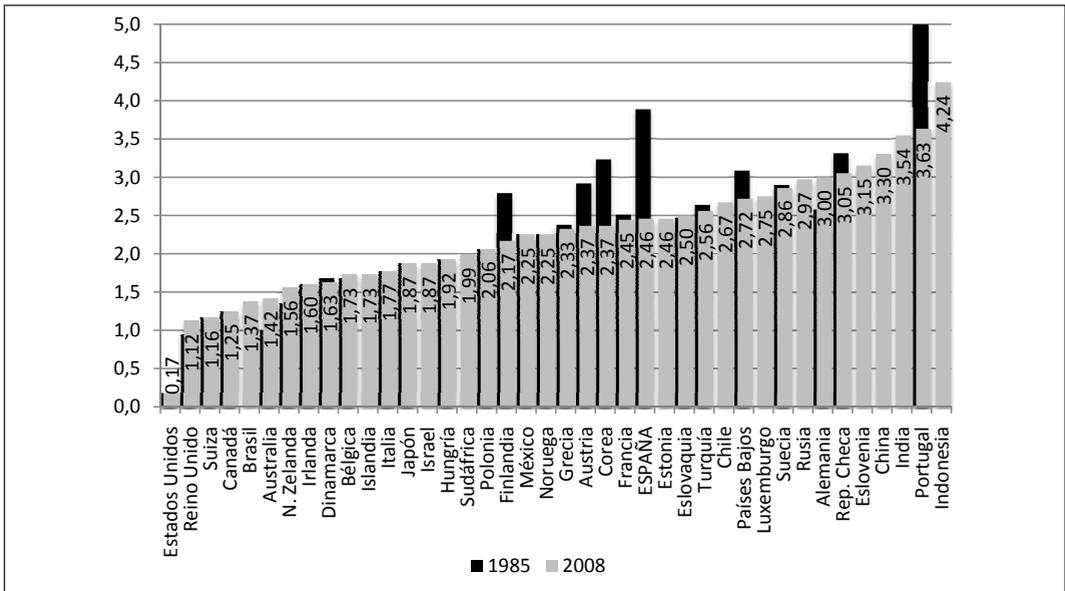


FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.*

Este nuevo crecimiento de los costes del despido de los asalariados temporales sitúa la legislación española en un punto aún más alejado de la existente en el resto de los países desarrollados. En términos de definición, por ejemplo, de la rigidez del mercado de trabajo, los contratos temporales en España, en la comparación internacional de la OCDE, son mucho más rígidos que en ningún

otro país. En cambio, y frente a la amplia percepción, la protección de los trabajadores con contratos indefinidos frente al despido se sitúa en la media de los países desarrollados. Entre la nula protección que se valora con un cero y la máxima protección que alcanzaría los seis puntos, la protección a los contratos indefinidos en España se coloca en un 2,46, por debajo de países como los Países Bajos, Suecia, Alemania y la práctica totalidad de los países emergentes, tanto en Europa como fuera del continente, incluyendo a India y China.

**FIGURA 2.** Restricciones para el despido de trabajadores con contratos indefinidos, 1985 y 2008.

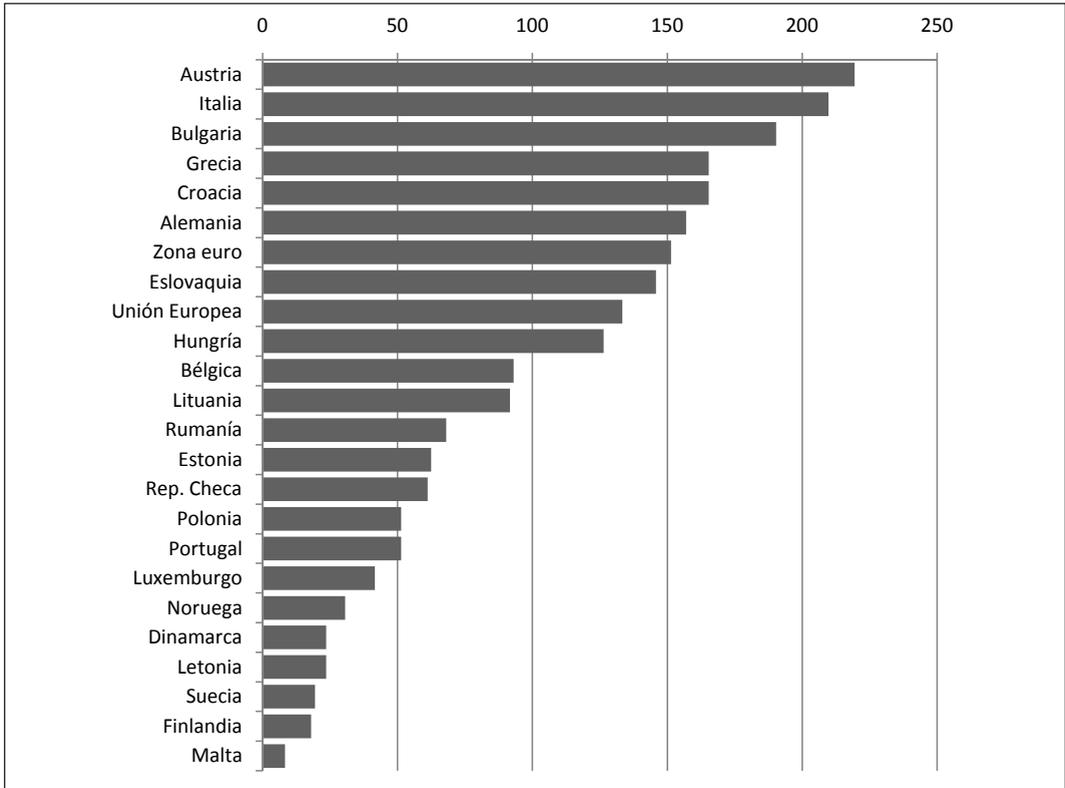


**NOTA.** 0 significa nulas restricciones al despido y 6 significa las máximas restricciones al despido. 1990 como primera medición para los países del extinto bloque comunista, Corea, México, Nueva Zelanda y Turquía.

FUENTE: OCDE.

Esta evidencia no ha sido suficiente para que los costes del despido de los contratos indefinidos se hayan puesto en la picota desde múltiples instancias nacionales e internacionales y que el Gobierno haya tratado de reducirlos en la reforma para ajustarse a las recomendaciones. No es que la reforma los reduzca directamente hasta acercarlos a los de los contratos temporales y así acortar el diferencial entre ambos. Es que modifica las circunstancias en las que pueden producirse esos despidos y las condiciones para los pagos. En primer lugar, cambia la redacción de las circunstancias que dan lugar a cada modalidad de despido, facilitando que las empresas puedan acogerse a despidos procedentes, más baratos que los improcedentes, a razón de 20 días por año trabajado los primeros, y 45 días los segundos salvo si son contratos para el fomento de la contratación indefinida, donde su coste ya era de 33 días por año trabajado.

**FIGURA 3.** Costes de las indemnizaciones por despido en porcentaje de los costes laborales totales, 2004 (España = 100).



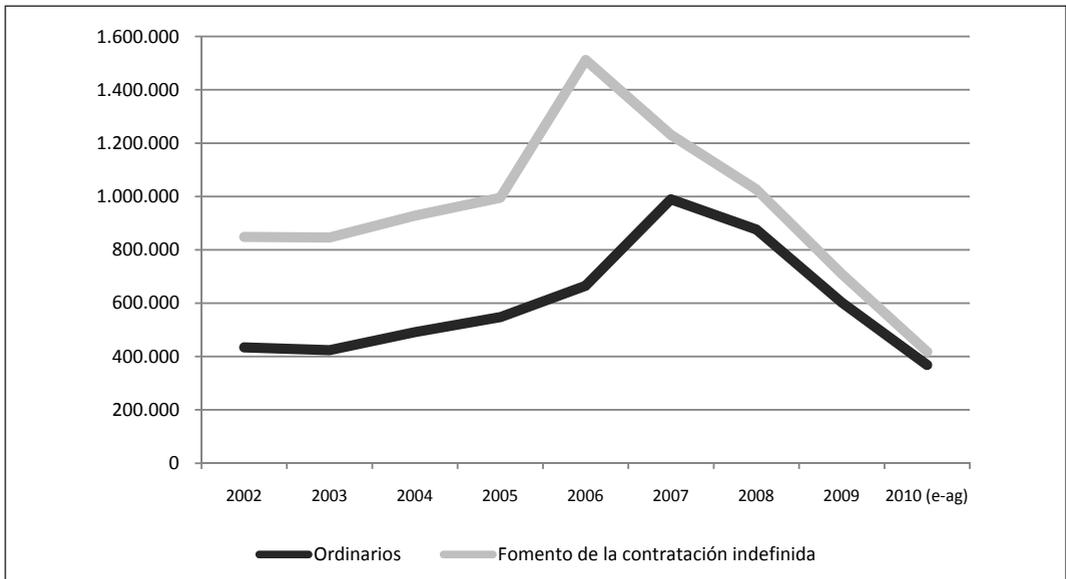
FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.*

Así pues, donde antes en la ley estaba escrito que el despido era procedente por causas económicas cuando contribuía «a superar una situación económica negativa» y se dejaba al albedrío de la autoridad judicial la valoración de esa situación, la actual redacción hace más concretos y simples los supuestos de situación económica negativa, dando una condición necesaria, cual sea la existencia de pérdidas actuales o previstas o la disminución persistente en el nivel de ingresos de la empresa, y una condición suficiente, que es la de demostrar que los posibles despidos sirven para preservar o favorecer su posición competitiva en el mercado de la empresa que realiza el reajuste a la baja de su plantilla. El mismo argumento novedoso para justificar los despidos objetivos por causas económicas se aplica a los despidos por causas técnicas, organizativas o productivas, pero con la salvedad de que, donde antes el despido tenía que contribuir a garantizar la viabilidad futura de la empresa y del empleo, tras la transformación el objetivo de los despidos basta con que sea más modesto: que ayude a mejorar la situación de la empresa, a prevenir una evolución negativa, a favorecer su posición competitiva o a una mejor respuesta a las exigencias de la demanda.

Además, dentro de los despidos objetivos se hace más difícil para los trabajadores demostrar que éste no ha existido ya que la nueva legislación revierte la carga de la prueba y considera que en el caso de contratos de fomento de la contratación indefinida, cuando el trabajador alegue en contra de un despido disciplinario no corresponderá al empresario demostrar las causas del mismo sino que será obligación del trabajador despedido probar que las causas de ese despido no se ajustan a derecho. Con estos tres cambios, el grado de libertad del empresario para justificar la procedencia de estos despidos se amplía considerablemente. Así, las oportunidades para que los empresarios se arroguen causas que dan lugar a despidos más baratos crecen de manera notable, lo que constituye una reducción real y sustancial del coste medio del despido por la vía de facilitar la modalidad más barata.

Las consecuencias de estas nuevas facilidades para el despido pueden ser intensas dado que la práctica judicial había hecho del despido improcedente el más utilizado en los últimos años, en buena medida para evitar los trámites burocráticos costosos y los salarios de tramitación que llevaba aparejada la demostración de la procedencia de un despido. La introducción en 2002 de la posibilidad de no abonar los salarios de tramitación había hecho mucho más favorable el despido improcedente, aunque técnicamente más costoso en lo inmediato, a ojos de los empresarios, que el objetivo. Hasta el 80 por 100 de los despidos en España, incluyendo los procedentes de expedientes de regulación de empleo, fueron aceptados de primeras como improcedentes por los empresarios en los dos años más intensos de la crisis: 2008 y 2009. La reforma conlleva un nuevo equilibrio que puede otra vez orientar el despido hacia las causas objetivas y a su formulación más barata.

**FIGURA 4.** Utilización de las modalidades de contratos indefinidos según las indemnizaciones por despido correspondientes, 2002-2010.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

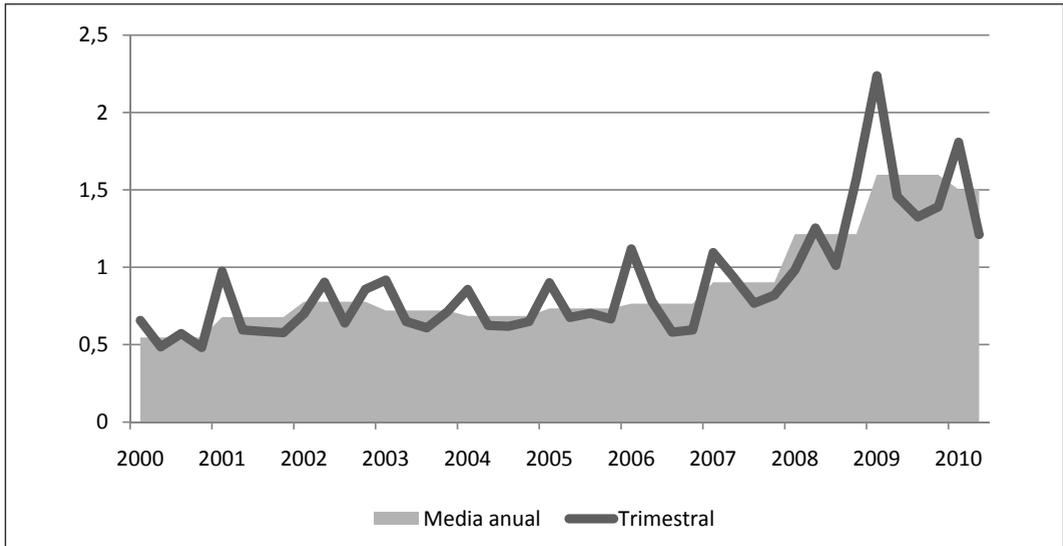
La segunda modificación general que abarata el despido de los trabajadores indefinidos para las empresas no procede de una alteración de las modalidades de contratos ni de las circunstancias que dan lugar a cada forma de despido sino del modo en el que se realiza el pago de la indemnización, que pasa de ser aportada íntegramente por la empresa a ser pagada en comandita por el sector público vía el Fondo de Garantía Salarial. Este último organismo, que se financia vía cotizaciones empresariales sobre las nóminas y cuyo papel estaba restringido hasta ahora al pago de los salarios que las empresas en liquidación no habían devengado a sus asalariados por trabajo realizado, adquiere la nueva obligación de contribuir con el pago de 8 días por año trabajado al coste del despido, con lo cual el coste último para el empresario desciende desde los 45 a los 37 días para los contratos indefinidos normales y hasta los 25 para los de fomento de la contratación indefinida. Así, el diferencial en coste entre los contratos indefinidos y temporales pasa de una horquilla de 37 días como máximo a otra en el que la diferencia mínima para el empresario es de apenas 13 días por año trabajado.

Esta implicación del Fondo de Garantía Salarial parece contemplarse en la legislación como una solución temporal hasta la creación de un nuevo fondo que se haga cargo de este tipo de indemnizaciones, ya que la propia ley obliga al ejecutivo a la creación antes del 2012 de un fondo de capitalización individual de cada asalariado de amplio alcance y que tendería a seguir el *modelo austriaco* de indemnizaciones por despido. Para la creación de este nuevo fondo se prohíbe expresamente que su financiación recaiga sobre cuotas adicionales de empresarios a la Seguridad Social, lo cual deja sólo abierto el camino para que su financiación sea vía las cotizaciones de los asalariados (o una sustancial reducción de la cuantía de las indemnizaciones) y/o el establecimiento de transferencias de fondos dentro del sistema de la Seguridad Social o de la Administración Pública en general, que sólo habría de cubrir parte de los costes del despido, para los que no se establece su límite en la cuantía, sino también los pagos por movilidad geográfica, las actividades de formación «o en su momento para la jubilación»; abriendo asimismo las puertas a un modelo de pensiones públicas contributivo que sustituya o complemente al existente de reparto. En el caso de las indemnizaciones por despido, la propia legislación explicita que este fondo reducirá el número de días por año trabajado que debe pagar el empresario, lo cual hará mucho más barato el coste del despido para ellos.

Una penúltima reducción efectiva de los costes de despido viene por la vía de los colectivos que son susceptibles de ser contratados bajo la modalidad del contrato de fomento de la contratación indefinida, cuya única diferencia con el tradicional contrato fijo es que da lugar a una indemnización por despido de 33 días por año trabajado en lugar de los tradicionales 45 días para los contratos indefinidos ordinarios. Si antes del decreto podían ser objeto de este tipo de contratos los menores de 30 años, los mayores de 45 años, los minusválidos, las mujeres en profesiones con baja presencia femenina, quienes hubiesen estado más de 6 meses en el paro y los trabajadores con contrato temporal dentro de la misma empresa, la ley añade nuevos colectivos que pueden acceder a este tipo de contratación indefinida, entre ellos: los desempleados que en los 2 años anteriores sólo hubieran tenido contratos temporales cualquiera que fuese su duración, los desempleados a los que durante el mismo periodo se les hubiera extinguido un contrato indefinido en una empresa diferente y las mujeres que hayan estado 5 años fuera del mercado de trabajo por cualquier circunstancia.

Las indemnizaciones por despido para el trabajador se ven afectadas también por el nuevo periodo de preaviso para la extinción del contrato por causas objetivas. Este periodo pasa de ser de 30 días a tan sólo 15, lo cual reduce, aunque sea ligeramente, las cantidades a pagar por el empresario como costes del despido, en caso de que no haya preaviso (antes debería abonar un mes de salario y ahora sólo 15 días, por la ausencia de preaviso).

**FIGURA 5.** Costes de las indemnizaciones por despido en porcentaje de los costes laborales totales en España, 2000-2010.

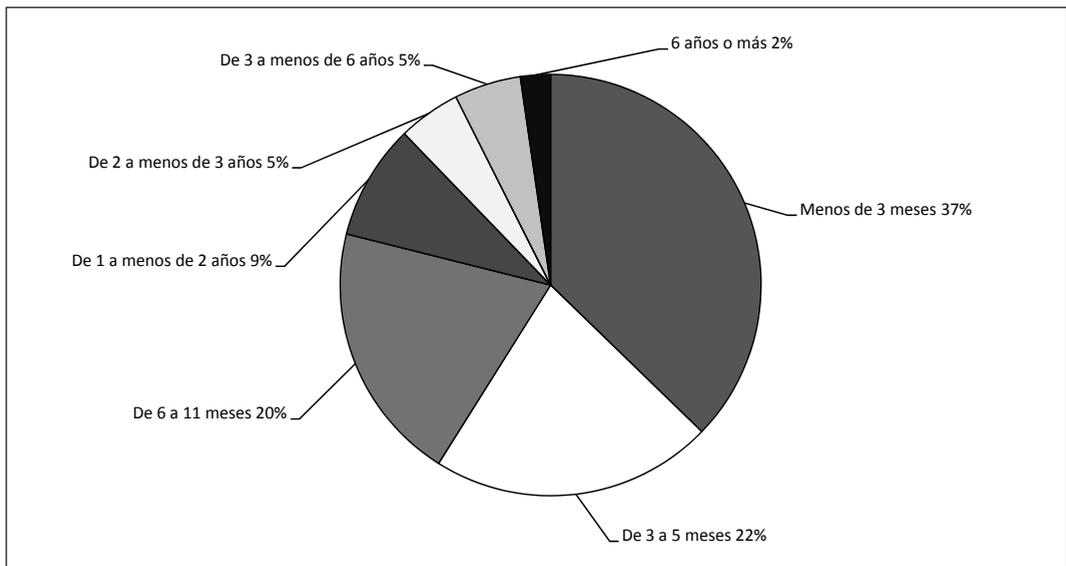


**FUENTE:** Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Coste Laboral, Instituto Nacional de Estadística.

Asumiendo que la mayor parte de los costes del despido no proceden del pago de indemnizaciones a los contratos indefinidos sino a los temporales, dado que la rotación hace que exista una reiteración en los pagos pequeños, y que la reforma tiene como efecto que todos los despidos que hasta ahora se declaraban improcedentes sean sancionados con la procedencia y que el Fondo de Garantía Salarial asume su parte de los costes, en el mejor de los escenarios esta nueva definición de los costes del despido supondría un ahorro para los empresarios del orden del 0,5 por 100 de los costes laborales totales, un elemento que aunque pequeño no es desdeñable dado que viene a ser la horquilla de negociación en los convenios colectivos. No obstante, el efecto será mucho menor dado que la dinámica económica es bastante más favorable que en los últimos dos años en cuanto a destrucción de empleo. En esos años los costes del despido llegaron a suponer por encima del 1,5 por 100 del coste laboral total. El coste de ese ahorro para los empresarios lo soportará directamente el Fondo de Garantía Salarial, que se desconoce cómo pagará sin el recurso a elevar las aportaciones de las cotizaciones sociales (ya en 2009 tuvo un desfase presupuestario negativo de casi 200 millones de euros en sus ingresos y gastos corrientes), y los asalariados indefinidos despedidos, que verán recortadas las indemnizaciones recibidas.

Pero no es el de las formas y las condiciones del despido el único cambio que contempla la reforma para las diversas fórmulas de contratación. Para el conjunto de contratos temporales se añade un nuevo límite en la sucesión de contratos: donde antes figuraba que tal sucesión debía ser en una misma empresa para dar paso, legalmente, a un contrato indefinido si se cumplía el máximo de duración previsto para los contratos temporales, la reforma considera que este plazo se puede computar también prestando servicios en una empresa subrogada o en un grupo de empresas para el mismo fin, con la única excepción del sector público donde no se aplica este tipo de limitación. Con la misma iniciativa de limitar la persistencia en la contratación temporal de asalariados, la nueva legislación establece que los contratos por obra y servicio, que hasta la reforma podían realizarse por tiempo ilimitado en tanto en cuanto durara la obra que les daba origen, ya sólo pueden mantenerse por un máximo de tres años, con la misma excepción que se aplica para el sector público y salvo que en convenio colectivo se amplíe su duración por otro año adicional. No será menor el efecto de esta reforma porque obliga de inmediato a la conversión en indefinidos o al despido de casi el 7 por 100 de los trabajadores temporales, casi 300.000 asalariados, que, según los datos de la Encuesta de Población Activa, llevan en el mismo puesto de trabajo más de tres años con un contrato de duración determinada.

**FIGURA 6.** *Asalariados con contrato temporal según el tiempo que llevan en el empleo (en % sobre el total de asalariados con contrato temporal), segundo trimestre de 2010.*



**FUENTE:** *Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.*

Por otra parte, el contrato para la formación incorpora nuevas prestaciones a su cobertura por las cotizaciones sociales: la prestación por desempleo, del que hasta ahora carecía. Al tiempo, durante el segundo y último año de su duración, los trabajadores bajo este tipo de contrato no podrán cobrar menos

que el salario mínimo interprofesional cuando hasta ahora los asalariados con contratos para la formación podían ver su salario por debajo de ese umbral en un porcentaje de reducción en función del tiempo efectivo de trabajo. Estas mejoras para los trabajadores con contratos para la formación se complementan con la posibilidad de obtener un título educativo regulado y equivalente a los existentes en el sistema educativo formal al calor del nuevo reconocimiento de cualificaciones profesionales auspiciado desde la Unión Europea donde hasta ahora la máxima aspiración era un certificado profesional.

En suma, esta primera parte de la reforma laboral, se podría concretar significativamente en la búsqueda de una reducción significativa del coste del despido para los empresarios. Es de suponer que con la convicción de que tras ello los empresarios, al margen de la coyuntura económica, se lanzaran a contratar a más trabajadores, ahora algo más baratos. Sin embargo, es escasa la unanimidad en el mundo académico sobre el aserto de que «abaratar el despido crea empleo». El consenso más generalizado a este respecto viene a afirmar que sobre los diferentes tipos modelos teóricos, más o menos sofisticados, lo único que se puede concluir es que «estos análisis sugieren, sin duda, que la protección del empleo tiene una larga lista de efectos sobre los trabajadores y el flujo de puestos de trabajo, pero permanece ambiguo el hecho de si estos efectos empujan al alza o a la baja el nivel de desempleo» (CAHUC y ZYLBERBEG, 2009: 734).

De modo más detallado, estos autores destacan que: «los modelos de equilibrio general del mercado de trabajo generalmente muestran que los costes de despido tienen un impacto ambiguo sobre el desempleo y reducen la movilidad del trabajo, en tanto que comprimen tanto la creación de empleo como la destrucción del mismo». (...) «Los modelos de equilibrio parcial que representan el comportamiento de las empresas cuando se enfrentan a los costes de ajuste de su fuerza de trabajo, llegan a conclusiones similares. (...) Los resultados de ejercicios empíricos de evaluación a menudo confirman que el impacto de los costes de despido sobre el desempleo es débil y con un signo ambiguo» (CAHUC y ZYLBERBEG, 2009: 734).

Así pues, no caben, a mi entender, grandes esperanzas de mejorar la situación cuantitativa del mercado de trabajo español, y, sin embargo, el modelo acarrea costes implícitos importantes para las Administraciones Públicas, y traslada, asimismo, buena parte del coste de este tipo de ajuste a espaldas de los trabajadores.

## 4.2. Flexibilidad interna

Pese a que es un tópico casi consensuado aludir a que en España sobra flexibilidad externa en el mercado de trabajo, en particular por la vía de la contratación temporal que eleva la rotación de los asalariados hasta cotas insospechadas, y se carece de una flexibilidad interna que tenga mejores efectos sobre aspectos tan importantes del mercado de trabajo como la formación, la reforma laboral apenas entra en modificar las oportunidades del empresario para realizar cambios en las condiciones de trabajo de sus asalariados con efectos flexibilizadores. Los dos únicos cambios que propone van en la línea de otorgar mayor poder discrecional al empresario, más allá de lo establecido en la negociación colectiva y de tratar de descentralizar la práctica de ésta.

En primer lugar, la reforma laboral altera las causas que justifican la intervención unilateral del empresario en la modificación sustancial de las condiciones de trabajo (colectivas), considerando como tales situaciones indefinidas en el futuro («contribuir a prevenir una evolución negativa de la

empresa»). Así ocurre, por ejemplo, cuando el empresario quiere alterar la distribución del tiempo de trabajo, modificando el procedimiento acordado en negociación colectiva. De este modo, por una parte, se incorpora la distribución del tiempo de trabajo a la panoplia de circunstancias que entran dentro de lo que se considera modificación sustancial de las condiciones de trabajo con las consecuencias legales que le van anexas. En cuanto a las causas alegadas por el empresario para la realización de estos cambios obligados en el contrato de los asalariados, a la existente de mejorar la situación de la empresa, se añade la posibilidad de alegar la prevención de una situación negativa. Por otra, las posibilidades de reducción de jornada como respuesta a las oscilaciones a la baja de la demanda se amplían ligeramente para los empresarios. Así, donde antes se consideraba jornada reducida la que era menor de dos terceras partes de la jornada normal, la reforma laboral amplía su duración hasta abarcar una disminución temporal de entre el 10 y el 70 por 100 de la jornada de trabajo cualquiera que sea su cómputo.

Y, en segundo lugar, se habilita, en la práctica, a los empresarios para alterar unilateralmente lo pactado en materia salarial en los convenios colectivos de ámbito superior al de la empresa, introduciendo la posibilidad de que las empresas desarrollen un proceso de negociación limitado, al margen de los órganos de los convenios supraempresariales, para no aplicar las cláusulas de crecimiento salarial pactadas en los convenios colectivos que les afecten. Así, donde antes era obligatoria la existencia de acuerdo con los trabajadores para proceder al descuelgue de la cláusula de crecimiento salarial, la nueva norma tan sólo habla de que se procederá a un periodo de consultas para tal mismo fin. En suma, en «materia de descuelgue salarial, el incremento del poder empresarial y la pérdida de la eficacia del convenio colectivo, se ha conseguido igualmente actuando sobre las causas, abriendo también la posibilidad del descuelgue a hechos futuros como es posibilitarlo en razón a «la situación y perspectivas económicas de las empresas»; impidiendo que sea el convenio colectivo el que determine el procedimiento a seguir para el descuelgue salarial e igualmente impidiendo su control por la comisión paritaria del convenio sectorial. Modificaciones que se han efectuado sin haber llevado a cabo una previa mejora en los mecanismos de participación sindical en las empresas»<sup>8</sup>.

Todo apunta en una orientación de reforma de la regulación de la negociación colectiva hacia un modelo de corte más descentralizado, trasladando los ámbitos negociadores hacia la empresa, en detrimento de los de carácter superior.

Son varias las consideraciones a realizar en este terreno. Si bien es cierto que la negociación colectiva habría de constituir el «escenario natural» en el que mejor habrían de concretarse y tomar cuerpo las medidas de reforma del mercado de trabajo, en una perspectiva proactiva desde el punto de vista del crecimiento económico, no lo es menos que el marco adecuado para llevarlas a cabo habría de ser el del diálogo social. Y, sin embargo los planteamientos recogidos en la ley en este terreno dejan de lado el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010-2012 (AENC), suscrito entre las organizaciones sindicales más representativas y la CEOE, el 9 de febrero de 2010.

<sup>8</sup> Texto extraído del documento conjunto de UGT y CC.OO. sobre «Valoración de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo», obtenido en [www.ugt.org](http://www.ugt.org). Aquí también se señalan otras modificaciones normativas que introduce esta ley, que significan una «rotunda pérdida de control judicial sobre la modificación sustancial de las condiciones de trabajo y el descuelgue salarial, en tanto que se establece que si en el periodo de consultas se llega a un acuerdo con la representación de los trabajadores, se entenderá que existen las causas justificadoras; por tanto se elimina el control judicial que queda reducido a los supuestos de dolo, fraude, coacción o abuso de derecho (ejemplo: acuerdo con el comité de empresa, recurrido por un sindicato, el juez no podrá entrar en la valoración de las causas)».

Sin duda que la reforma laboral que se requiere en estos momentos, en el objetivo de promover una profunda transformación del sector productivo, pasa por la modernización profunda de la regulación y la práctica de la negociación colectiva, en el marco del diálogo social.

Ahora bien, ¿en qué dirección impulsar la reforma de la negociación colectiva? También en este terreno se encuentran discrepancias en el análisis económico al respecto, en definitiva en la interpretación que se hace sobre el papel económico y social de la negociación colectiva desde la academia.

Al igual que en lo apuntado más arriba sobre la relación entre coste del despido y la generación de empleo, el análisis económico no llega a conclusiones determinantes acerca del efecto de la negociación colectiva sobre el mercado de trabajo, es decir, empleo y salario. Se pueden sintetizar, de forma apresurada, los enfoques teóricos en esta materia en tres tipos de modelos analíticos: el tradicional de DUNLOP (1944), que trata a los sindicatos como instituciones monopolistas con poder de determinar empleo y salario, lo que llevaría a un efecto negativo en términos de empleo y desempleo; por otro lado, el enfoque que se apoya en el «derecho a gestionar» (NICKELL y ANDREWS, 1983) concluye que la negociación colectiva determina el salario, en relación directa con el poder de negociación de los sindicatos, y, en función de éste, las empresas determinarían, en una decisión racional y maximizadora, el nivel de empleo; en este contexto, cuanto mayor sea el poder de negociación de los sindicatos, determinado por el grado de centralización de la negociación colectiva o por la coordinación entre sindicatos, mayor sería el efecto negativo sobre el empleo y el desempleo, llegando, por tanto, a conclusiones similares a las que alcanza el modelo de DUNLOP. Por último, contrariando estos supuestos que significarían que la negociación colectiva sólo produce resultados no óptimos socialmente, fuera del equilibrio matemático del mercado de trabajo, el modelo de «negociación eficiente» muestra que el resultado dependerá del comportamiento de los negociadores, de forma que puede producir un resultado que genere incrementos en el nivel de empleo y reducción del paro (MACDONALD y SOLOW, 1981). No parece, por tanto, que tampoco en este terreno del análisis económico exista un consenso teórico determinante en torno a los efectos de la negociación colectiva sobre las relaciones laborales<sup>9</sup>.

Las evidencias empíricas que se recogen en la literatura especializada no muestran tampoco resultados concluyentes a tales efectos. El único consenso claro que existe en la literatura económica empírica acerca de los efectos de la negociación colectiva sobre las relaciones laborales es que cuanto mayor sea la tasa de cobertura de la negociación colectiva, determinada tanto por la tasa de afiliación sindical como por las características de la regulación sobre la incidencia de los convenios colectivos<sup>10</sup>, mejor será la distribución de la renta entre los asalariados. Es decir, la negociación colectiva es fundamental para generar un estado de equidad distributiva en los países.

Por lo tanto, cualquier propuesta de reforma del mercado de trabajo que busque reducir el coeficiente de cobertura de la negociación colectiva estará influyendo negativamente en la justicia social y distributiva que ha generado cohesión y bienestar económico y social. Y en el caso español propiciar

<sup>9</sup> Una revisión más detallada sobre la literatura especializada sobre este tema se puede encontrar en Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (2007).

<sup>10</sup> Como en el caso de España, que al regularse a través del principio de eficacia generalizada de los convenios, la tasa de cobertura es sustancialmente elevada. La eficacia jurídica que poseen los convenios colectivos estatutarios se regula en el artículo 82.3, párrafo 1, del Estatuto de los Trabajadores, que reconoce que éstos poseen eficacia normativa y no meramente contractual, indicando que los convenios obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito y durante todo el tiempo de su vigencia (SALA FRANCO, 2008).

un modelo de negociación colectiva descentralizado, en un tejido empresarial profundamente minifundista, significaría reducir la cobertura, sin, necesariamente, ganar en eficiencia macroeconómica.

Aquí reside otro de los tópicos que han circulado en el mundo académico sobre el rol macroeconómico de la negociación colectiva. Siguiendo el estudio inicial de CALFORMS y DRIFFILL (1988), el análisis económico de las relaciones laborales venía asumiendo que los modelos de negociación colectiva centralizada o descentralizada tendrían un mejor comportamiento, en términos de resultados macroeconómicos (equilibrio económico, inflación y desempleo) que en aquellos otros con situaciones mixtas en cuanto al grado de centralización <sup>11</sup>. El tema ha dado lugar a una extensa lista de trabajos empíricos (OCDE, 2004) sin que los resultados sean concluyentes.

Cabe, por tanto, que el camino de reforma de la negociación colectiva, en el caso español <sup>12</sup> y en lo que a su estructura se refiere, no debiera orientarse hacia una mayor descentralización, compleja e ineficiente, como se ha señalado, en un país de intensa fragmentación empresarial, sino, por el contrario, a una mayor coordinación de los agentes sociales que facilite la articulación de la negociación (UGT, 2009: 29), distribuyendo con precisión y claridad «las competencias entre convenios, según ámbito funcional y territorial, como hacía el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 1997, que además daba preferencia a los convenios sectoriales nacionales» (PÉREZ INFANTE, 2009: 119).

Porque la actual «estructura de la negociación colectiva –que viene arrastrándose en sus rasgos más definitorios desde el periodo de la transición– adolece, entre otras deficiencias, de la existencia de un fuerte minifundismo en cuanto a número de convenios se refiere, lo que complejiza sobremanera el proceso negociador y reduce la eficiencia micro y macroeconómica del sistema de negociación, produciendo efectos perversos de diverso orden (despilfarro de esfuerzos negociadores, multiplicación de la conflictividad y pobreza de contenidos, entre otros). La solución a estos problemas, a mi juicio, no estriba en la imposición, a través de la reforma normativa, de un único modelo de negociación, sea éste centralizado o descentralizado. El proceso de racionalización de la estructura, bien enfocado pero no desarrollado por los interlocutores sociales en el acuerdo de 1997, requiere la actuación en dos niveles. De un lado, y en el ámbito legislativo, la devolución a la autonomía colectiva de las partes de la plena libertad de contratación, inútilmente limitada con la reforma de 1994 <sup>13</sup>. De otro, y en el terreno de la propia práctica de la negociación colectiva, se requiere del compromiso firme de los interlocutores sociales para implantar de manera efectiva un sistema de negociación articulada, ajustado a las necesidades y singularidades de cada sector económico y capaz de reenviar al nivel más apropiado (la empresa o el territorio) la negociación de cada una de las facetas de las condiciones de trabajo» (RUESGA, 2009: 134).

De este modo se descalifica, en la práctica, el compromiso incluido en el AENC 2010-2012, para proceder en un plazo determinado a la modificación de las reglas vigentes que ordenan la negociación colectiva en España, dificultando, cuando no negando, al diálogo social el avance en uno de sus escenarios esenciales.

<sup>11</sup> Un desarrollo detallado de esta cuestión, así como su aplicación al caso de los países de la Unión Europea-15 se puede consultar en PÉREZ ORTIZ (2004).

<sup>12</sup> A estos efectos: «España se encuadraría en un sistema de negociación intermedio, en el sentido en el que el ámbito principal de negociación es el sectorial provincial, con cierta capacidad de coordinación interna (en las confederaciones sindicales y, en determinados momentos, también entre las distintas confederaciones) sustentada en el último periodo en los Acuerdos Interconfederales de Negociación Colectiva suscritos entre 2002 y 2008» (UGT, 2009: 29). Véase a este respecto PÉREZ ORTIZ (2004) y CCNCC (2007).

<sup>13</sup> Véase a este respecto VALDÉS (2005).

### 4.3. Intermediación laboral

Un capítulo que se transforma con la reforma, que además es de suma importancia para el funcionamiento del mercado de trabajo, es el de los instrumentos de intermediación entre oferta y demanda de trabajo en España. Muchos son los campos que abarca la reforma y, como nota predominante, suponen una erosión sin posible vuelta atrás de ámbitos de la intermediación donde hasta ahora los servicios públicos de empleo, sean autonómicos o el del Estado, actuaban en régimen de monopolio. La reforma tiende a optar por rendirse, en una posición de partida, ante la evidencia, cual es la escasa utilización de los servicios públicos de empleo en la intermediación, y permite la actuación en parte de sus competencias a los servicios privados de empleo sin haber realizado un esfuerzo inversor previo para mejorar la eficacia de aquéllos.

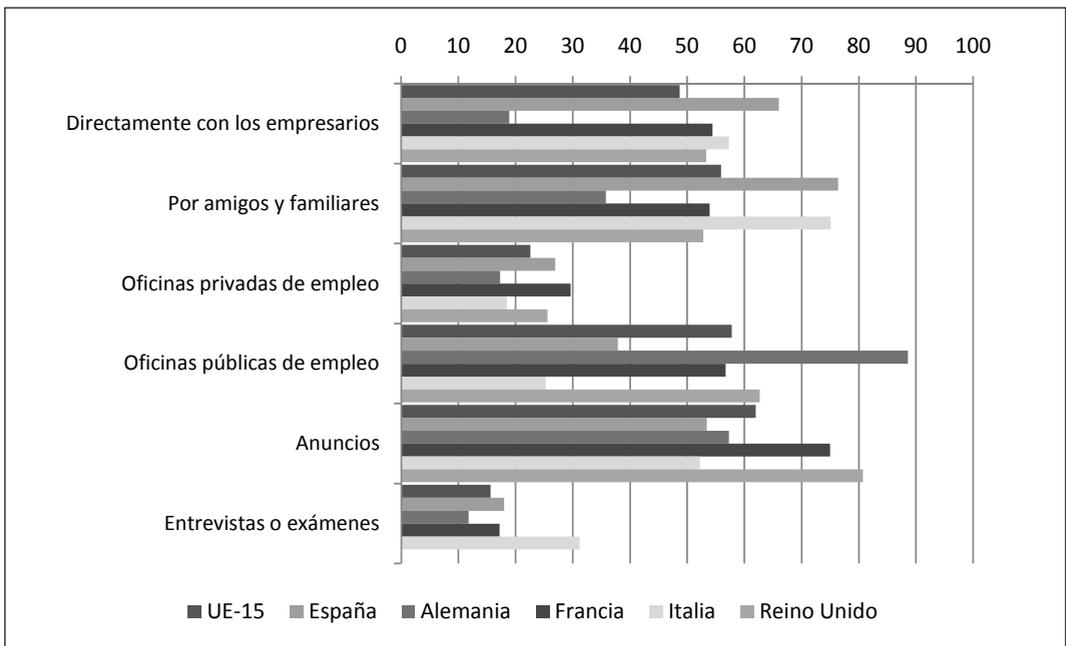
**TABLA 1.** *Efectivos de los servicios públicos de empleo (SPE) en Europa (2007).*

Estado	Población activa	Parados	Total efectivos SPE	Efectivos por 1.000 activos	Efectivos por .1000 parados
Alemania	41.627,9	4.248,6	74.009	1,8	17,4
Austria	4.123,7	195,6	4.348	1,1	22,2
Bélgica	4.647,2	383,2	6.470	1,4	16,9
Bulgaria	3.415,7	305,7	2.825	0,8	9,2
Chipre	374,3	17,0	110	0,3	6,5
Dinamarca	2.919,1	113,8	6.400	2,2	56,2
España	21.584,8	1.837,1	7.996	0,4	4,4
Estonia	686,8	40,5	289	0,4	7,1
Finlandia	2.647,9	204,4	3.700	1,4	18,1
Francia	27.604,3	2.431,2	27.118	1,0	11,2
Holanda	8.596,6	335,7	4.176	0,5	12,4
Hungría	4.246,7	316,7	3.500	0,8	11,1
Irlanda	2.131,6	93,0	530	0,2	5,7
Letonia	1.166,6	79,5	679	0,6	8,5
Portugal	5.587,3	427,8	3.839	0,7	9,0
República Checa	5.199,7	371,7	5.007	1,0	13,5
Reino Unido	30.573,0	1.641,7	70.407	2,3	42,9
Suecia	4.766,2	336,8	11.206	2,4	33,3
<i>Media</i>	<i>171.899,4</i>	<i>13.380,0</i>	<i>232.609</i>	<i>1,4</i>	<i>17,4</i>

FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.*

En primer lugar, cambia la definición legal de intermediación laboral. Mientras la derogada legislación contemplaba como concepto de la intermediación el proceso por el cual se proporciona a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y se facilita a los empleadores los trabajadores más apropiados para sus requerimientos y necesidades, la reforma añade a las funciones de la intermediación la recolocación de trabajadores procedentes de expedientes de regulación de empleo siempre que su recolocación hubiese sido acordada en los planes sociales de acompañamiento que ahora se hacen obligatorios. No es un colectivo demasiado extenso como para suponer una reforma radical.

**FIGURA 7.** *Métodos de búsqueda de empleo utilizados por los desempleados, 2008 (porcentaje sobre el total de desempleados).*



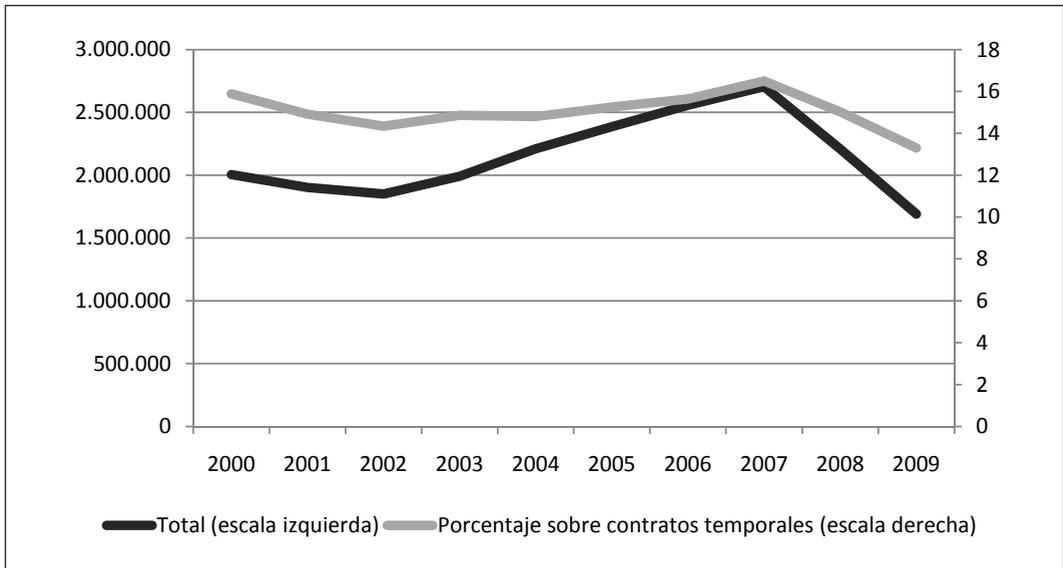
FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.*

Fuera de la definición, todas las instituciones de intermediación laboral resultan afectadas por la nueva legislación. Por el lado de los servicios públicos de empleo, la ley establece la contratación de 1.500 intermediarios laborales, con crédito a las transferencias a las comunidades autónomas en los Presupuestos Generales del Estado de 2011. Esta circunstancia es especialmente valiosa dadas las carencias de personal que registran los servicios públicos de empleo, pero no puede sino considerarse maquillaje superficial si no se procede a la formación de los mismos y a la adecuación de los objetivos de los servicios públicos de empleo a las funciones de la intermediación y a su eficiencia. A las agencias de colocación, que habían mostrado escaso éxito en España en buena medida porque tenían que ser entidades no lucrativas, se les permite ahora cobrar por sus servicios, pero sólo a los

empresarios o a los servicios públicos de empleo, no a los trabajadores. Por otra parte, éstas adquieren obligaciones y capacidad de organización de los desempleados que hasta ahora habían sido de su exclusivo de los servicios públicos de empleo. Así, las agencias de colocación pueden obligar a los desempleados a realizar acciones formativas o a aceptar un puesto de trabajo, siempre que sea adecuado, circunstancias ambas que tenían vetadas hasta la actualidad. Si el desempleado se niega a cualquiera, su incumplimiento se típica como grave, lo cual puede dar lugar a una sustancial reducción de las prestaciones por desempleo que esté percibiendo.

Los cambios de mayor calado, no obstante, afectan a las empresas de trabajo temporal. La reforma les otorga la exclusividad para la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otras empresas, lo cual ya ocurría en la práctica. No obstante, la pujanza de las empresas de servicios había tendido a laminarles su mercado tradicional en los últimos años después de su aparición en los años noventa. Además, la nueva regulación obliga a las empresas de trabajo temporal a otorgar a sus trabajadores las mismas condiciones salariales que las que existan en la empresa usuaria, incluyendo las indemnizaciones por fin de contrato y el uso de los servicios comunes. Sin embargo, la igualdad de trato de los trabajadores de la empresa de trabajo temporal con respecto a los trabajadores de la empresa usuaria no hace sino legalizar lo que ya estaba contemplado en la negociación colectiva, en concreto, en el convenio colectivo de las empresas de trabajo temporal. Más peliagudo es la nueva libertad que ofrece a las Administraciones Públicas para contratar con las empresas de trabajo temporal. Y aunque sea una circunstancia que deba llevarse con consenso con los sindicatos públicos, su inclusión legal parece dejar escaso margen de maniobra para el cumplimiento efectivo en el corto plazo.

**FIGURA 8.** *Contratos de puesta a disposición realizados por las empresas de trabajo Temporal, 2000-2009.*



FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.*

#### 4.4. Políticas pasivas e incapacidad laboral

La ineficacia de las labores de intermediación de los servicios públicos de empleo, en conjunción con las prestaciones de desempleo y la falta de coordinación de éstas con las políticas activas, se ha considerado históricamente como un elemento deficitario que provoca altos niveles de ineficiencia en el mercado de trabajo y están detrás de una parte del paro estructural. Las dificultades políticas para la reforma de las políticas pasivas y su coste en términos electorales se han contemplado como la causa de que no exista un mayor compromiso por utilizarse como instrumento para la recolocación de los desempleados. La reforma laboral intenta tímidamente rellenar algunos de los principales huecos de esta materia.

En primer lugar, hace obligatorio el compromiso de actividad de parte de los demandantes de empleo que es inexcusable para la percepción de las prestaciones para el desempleo. Este compromiso, que no es sino una reconceptualización de las obligaciones ya existentes, tiene el deber de controlarse ya no sólo por los servicios públicos de empleo sino también por las agencias de colocación. Si acaso, el cambio más importante para obligar a los desempleados a aceptar un empleo bajo la amenaza de cortarles la percepción de las prestaciones públicas, es que se incrementa la cantidad de días en los que el desempleado puede negarse a realizar acciones para la mejora de su empleabilidad, lo cual se traduce en la inmensa mayoría de los casos en el rechazo a la realización de cursos de formación. Allí donde antes tenían la posibilidad de negarse sin explicación a hacer cursos de formación durante los 100 primeros días de prestación, la reforma reduce ese periodo de libertad para elegir al primer mes.

La reforma laboral también transforma de manera importante la gestión de la incapacidad temporal por enfermedad común. Si hace unos años se facultó a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales para que la gestionasen, la nueva reforma les otorga poderes que hasta ahora desconocían en ese apartado pero que ya aplicaban en la gestión de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Más del 80 por 100 de los asalariados tiene la cobertura de una mutua en sus periodos de incapacidad temporal. La reforma tiene en mente acortar la duración del absentismo por este motivo mediante un mayor control médico de estos episodios. Por una parte, se permite que el Instituto Nacional de la Seguridad Social emita un alta médica a todos los efectos, una competencia que hasta ahora recaía sobre los servicios médicos gestionados por las comunidades autónomas. Por otra, las mutuas asumirán el coste originado por la realización de pruebas diagnósticas, tratamientos y procesos de recuperación en los procesos de baja laboral por contingencias comunes con el mismo objetivo de acelerar el proceso médico y burocrático y de aminorar el absentismo laboral por esta causa.

Otro cambio significativo de la reforma laboral es la introducción de premios en forma de reducidas cotizaciones a la Seguridad Social para aquellas empresas que consigan reducir el absentismo laboral derivado de incapacidades temporales por contingencias comunes. Si bien son las Mutuas y el Instituto Nacional de la Seguridad Social los encargados de la cobertura de esta contingencia, es sólo a las primeras a las que se autoriza a realizar estas reducciones de las cuotas por debajo de los límites establecidos y en proporción a los ahorros que se hayan producido por la reducción de costes de la incapacidad temporal o, alternativamente, como consecuencia de la aplicación de

planes pactados en el ámbito de la empresa con la representación de los trabajadores que modifiquen las condiciones de trabajo, flexibilicen el cambio de puesto de trabajo de los trabajadores afectados por enfermedad común y mejoren el control del absentismo injustificado. En la práctica, constituye el primer intento por discriminar las cotizaciones a la Seguridad Social en el apartado de las contingencias comunes que individualiza los comportamientos de las empresas y ya no las asocia a todas en función de sector o a los trabajadores en función de sus ocupaciones.

## 5. CONCLUSIONES

A la hora de valorar, en la perspectiva económica, la reforma introducida por la Ley 35/2010, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo, conviene tener presente, en primer lugar, que «a pesar de los malos resultados de la economía española desde el punto de vista del empleo, durante la crisis de 2008-09, no parece evidente que las instituciones del mercado de trabajo tengan demasiado que ver en ello; con gran diferencia, el principal sector afectado por la crisis ha sido la construcción, que ha arrastrado tras de sí a otros sectores» (TOHARIA y MALO, 2009: 156). Resulta una obviedad afirmar que el detonante de esta crisis, como en cualquier otra de la historia del capitalismo, no surge en el marco de las relaciones laborales-mercado de trabajo, sino que éste, en todo caso, es un transmisor de las incertidumbres generadas en el ámbito de la demanda agregada, en el caso de la actual crisis, auspiciadas por el «*crash* financiero» previo <sup>14</sup>.

En consecuencia, mi interpretación al respecto se centra en que los problemas del empleo en España no están, básicamente, en las instituciones del mercado de trabajo sino en la oferta productiva. Tenemos una oscilación tan fuerte en las tasas de desempleo, y en definitiva en la tendencia de la ocupación, porque pesa mucho el empleo de baja cualificación y éste es un tipo de empleo fuertemente demandado en las fases alcistas del ciclo económico, porque es un trabajo barato, arrastrando además a la temporalidad, de la que, en las fases descendentes del ciclo, se prescinde rápidamente. Estamos pues ante un tejido empresarial de baja productividad con sectores, además, muy poco intensivos en capital y en tecnología. Dicho de otra manera, el problema del empleo en España y en el momento actual no reside tanto en la oferta de trabajo, ni, esencialmente, en el funcionamiento de las instituciones laborales, sino en que es un problema de demanda, de cantidad y calidad en la generación de empleo.

Por ello, «las medidas de reforma laboral que se adopten han de estar coordinadas con las medidas que se introduzcan para favorecer el cambio de patrón de crecimiento. En muy buena parte, la prosperidad de la economía española y el incremento de las tasas de actividad y de empleo han

<sup>14</sup> En GÓMEZ, GONZÁLEZ, RUESGA y VALDÉS (2009: 23), enfatizamos esta interpretación afirmando que «durante el último año y medio una crisis de origen esencialmente financiero, inicialmente localizada en Estados Unidos, se ha ido convirtiendo en la más profunda que el mundo haya conocido desde 1929 afectando de forma intensa al conjunto de la economía mundial y propagándose rápidamente a todos los sectores productivos. La crisis que apareció en el verano de 2007 puso de manifiesto dos acontecimientos estrechamente interrelacionados: el primero, que buena parte de los productos financieros derivados, con escasa regulación y nula supervisión, estaban garantizados por activos inmobiliarios sobrevalorados por la dinámica del crédito fácil; y, el segundo, que se había estado prestando dinero en un contexto donde el acceso al mismo había sido sencillo y barato por la combinación de bajos tipos de interés y el crecimiento exponencial de dichos productos derivados».

estado basados a lo largo de estos años atrás en un modelo económico que ha dado de lado, hasta terminar menospreciando, las inversiones generadoras de valor añadido, las políticas de investigación, innovación y desarrollo, favorecedoras de empleos cualificados, las mejoras de la competitividad mediante la innovación y el establecimiento y potenciación de servicios eficientes o, en fin, la búsqueda de la calidad en las acciones formativas de capital humano» (MANIFIESTO, 2009). Cosa que desgraciadamente no ocurre con la reforma laboral llevada a cabo en la ley analizada.

A partir de estas conclusiones preliminares, mi valoración, como la de muchos otros analistas<sup>15</sup> y probablemente la de bastantes voces cualificadas dentro del ámbito empresarial, es bastante negativa sobre los efectos de esta reforma laboral. Creo, por tanto, que se le puede calificar, en un primer lugar, de inútil, ante la perspectiva de las actuaciones de las autoridades económicas en este momento, tal cual es promover una salida lo más rápida e intensa posible de la crisis actual que estamos atravesando. Si el crecimiento económico ha de ser pues uno de los objetivos fundamentales a alcanzar en el corto plazo como resultado de todo el conjunto de actuación de los distintos agentes económicos agitados y estimulados por el sector público, no parece que la reforma laboral en marcha reúna las características adecuadas para cumplir esa función, sino que habrá que insistir en la reforma de otros ámbitos de la regulación económica.

En segundo lugar, entiendo que se puede calificar esta reforma de inoportuna. A pesar de las dificultades y vicisitudes que el diálogo social pasó en el 2009 y principios del 2010, los interlocutores fueron capaces de llegar a un acuerdo destacado para la negociación colectiva (AENC 2010-2012) en el presente año que abarcaría un periodo de tres. Evidentemente el anuncio de una determinada reforma laboral, desde el principio claramente sesgada hacia los postulados de las organizaciones empresariales tanto en los contenidos específicos que se iban a tratar como en la orientación y el enfoque de los instrumentos que en dicha reforma se contenían, tuvo un efecto absolutamente paralizador del diálogo social. Las organizaciones patronales, obviamente, entendieron que para qué iban a gastar energías en un proceso de diálogo complejo con dificultades si parte de lo que habían presentado en la mesa de negociación lo iban a solventar de un plumazo el decreto-ley y su posterior convalidación en el Parlamento. El problema no es que el diálogo se paralice en el debate sobre los ámbitos incluidos en la reforma laboral, sino que, en la práctica, desde el anuncio de la misma ha descendido a sus mínimos históricos. Este hecho significa una clara ruptura con la tradición histórica del país, que al menos hasta hace no mucho había sido enormemente fructífera en materia de diálogo social. Atenta incluso esta forma de alterar el proceso de diálogo social contra la propia eficacia y la implantación de las medidas de la reforma, tal como nos mostró la de aplicación de la reforma legislada en el año 1994 que, sin acuerdo con los interlocutores sociales, tuvo un proceso de implantación bastante lánguido para su aplicación efectiva a las empresas. Algo de eso puede pasar a partir de ahora; dado el ostracismo al que se ha relegado a una parte de los interlocutores sociales, la traslación de algunas de las medidas desarrolladas en la reforma, que requieren de acuerdos en los ámbitos intermedios y básicos de la negociación colectiva, se encontrarán con un rechazo frontal por parte sindical y probablemente con escaso entusiasmo por parte empresarial a la hora de su puesta en marcha.

<sup>15</sup> Resultó reveladora la exposición realizada por Dani RODRICK el pasado año 2009, en una conferencia impartida en España, sobre los posibles efectos de una reforma laboral sobre el crecimiento económico en nuestro país (véase <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/index.html>).

Adicionalmente, se puede decir que esta reforma resultará claramente ineficaz. Entendiendo por eficacia el grado de logro alcanzable en los objetivos que uno se propone cuando se pone en marcha un conjunto de medidas a desarrollar, lo que se puede esperar de esta reforma es bastante poco. Si, tal como plantea el preámbulo de la propia normativa que desarrolla la reforma, los objetivos a alcanzar con la misma se centran en la generación de un mayor volumen de empleo y en la reducción de la dualidad en el mercado de trabajo, particularmente en lo que se refiere a la excesiva temporalidad, el horizonte es poco halagüeño. A estas alturas del desarrollo de la reforma son pocos los que siguen creyendo, si alguna vez los hubo, que la misma tenga incidencia, ni la más mínima, en la dinámica de generación de empleo. A pesar de que sobre el papel pueda suponer una reducción en los costes empresariales, particularmente, en lo que se refiere al despido, resulta difícil establecer una reducción automática y realmente efectiva entre reducción del coste del despido y creación de empleo en el contexto de crisis y debilidad de la demanda en el que nos movemos actualmente. Incluso en los últimos tiempos de su ejercicio, el ministro de Trabajo, Celestino Corbacho, parecía admitir claramente que la reforma no iba a tener una relación directa con la creación de empleo. Pero tampoco vamos a encontrar efectos significativos, si no al contrario, en materia de contracción de la dualidad del mercado entre temporales y fijos. Los propios contenidos de la reforma parecen incluso apuntar a un cierto estímulo a la contratación temporal, particularmente en lo que se refiere a los estratos más jóvenes de población y a algunos otros. Las estadísticas parecen apuntar que en los últimos meses se está produciendo un ligero repunte de la temporalidad. Puede ser un rebrote de tipo coyuntural, al compás de algunos cambios del crecimiento económico, pero en todo caso lo que parece obvio es que con el tipo de medidas que se incorporan en la reforma no hay estímulos especiales desde la óptica de los empleadores para frenar de manera sustancial la obsesión por los contratos temporales que desde hace más de 20 años se viene materializando en el tejido laboral español.

Por último, me gustaría señalar que al mismo tiempo que la reforma reúne atributos de ineficacia se podrían extender a ésta también unos resultados previsibles claramente ineficientes. Si en un análisis de eficiencia hemos de tener en cuenta los logros alcanzados en relación con el coste que ello supone, esta reforma puede alcanzar cuotas de ineficiencia bastante elevadas. Aunque no se ha hablado mucho de ello, pero lo iremos viendo los próximos meses, los contenidos de la reforma llevan consigo un incremento del gasto público en el ámbito laboral con respecto a situaciones anteriores, no sólo por los asuntos derivados de la aportación del Fondo de Garantía Salarial a la financiación de los despidos, en determinadas circunstancias, que a medida que se vaya materializando la reforma irán *in crescendo* y puede poner en cuestión los propios recursos de este ente público, sino también a causa de otros contenidos de la reforma que pueden exigir aportaciones sucesivas de las Administraciones Públicas. Véanse cuestiones, por ejemplo, como las relativas a la aplicación de «bonus» para reducir el absentismo con cargo a los fondos de reserva que se generan por las mutuas de accidentes, fondos que en el caso de no utilizarse habrían revertido a las arcas de la Seguridad Social, o, por ejemplo, las incertidumbres que puedan derivar sobre una mayor aportación de recursos del Estado, dadas las condiciones que se establecen para la creación de «fondos austriacos» con las indemnizaciones por despido, cuya regulación efectiva se traslada al año 2012. Y así podríamos establecer una lista más o menos extensa de situaciones en las que se producen recortes en los ingresos para las arcas de la Seguridad Social o expectativas de incremento de gasto para el erario público ligadas al desarrollo de la reforma. Dicho de otro modo no alcanzaremos objetivos significativos en materia de generación de empleo y/o de reducción de la dualidad como resultado de esta reforma y, sin embar-

go, sí acarreará un incremento del gasto público. Es decir, en el mejor de los casos los mismos resultados pero con mayor desembolso.

Finalmente, si a esta reforma se la puede calificar de inútil, inoportuna, ineficaz e ineficiente, creo que también podríamos añadir el último atributo de injusta en la medida en que el reparto de costes que hace, para una hipotética puesta en marcha de medidas anticrisis, no es equitativo entre los diferentes sectores de la sociedad. La reforma genera situaciones inequitativas, de reducción en derechos sociales para la mayor parte de la población, es decir, los asalariados, porque introduce una serie de recortes que si hubieran de tener efectos en materia de creación de empleo o de reducción de la temporalidad serían bienvenidos por el conjunto de los asalariados, pero, como he apuntado a lo largo del artículo, los logros en este terreno, con este tipo de reformas, son realmente más que dudosos. Creo que la priorización de este tipo de reformas tiene además el inconveniente de poner en segundo lugar las que realmente tienen un valor mucho más significativo, y unas expectativas de mayor eficiencia y eficacia, para conseguir mayores tasas de crecimiento económico y de generación de empleo, tales como las que afectarían a sectores estructuralmente anquilosados, como sería el sector energético, modificaciones en la estructura fiscal o en la estructura del gasto de las Administraciones Públicas o en, última instancia, en una reforma de mayor calado en los sistemas financieros para facilitar la circulación del crédito entre las empresas y los consumidores.

## Bibliografía

- ACUERDO INTERCONFEDERAL PARA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA (AINC-1997), en [http://www.mtin.es/es/empleo/ccncc/D\\_AspectosNormativos/AcuerdosInterconfederales/Acuerdo\\_1997.htm](http://www.mtin.es/es/empleo/ccncc/D_AspectosNormativos/AcuerdosInterconfederales/Acuerdo_1997.htm).
- AUER, P. [2009]: «Toward a New Institutional Labour Economics?», *Socio-economic Review*, vol. 7, núm. 4: 708-713.
- CALFORMS, L. y DRIFILL, J. [1988]: «Bargaining Structure, Corporation and Macroeconomic Performance», *Economic Policy*, núm. 6, April, págs. 14-61.
- COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS (CCNCC) [2007]: *Análisis económico de la Negociación Colectiva en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- DUNLOP, J. [1944]: *Wage determination under Trade Unions*, Macmillan, New York.
- EUROPEAN COMMISSION [1999]: *European Economy: ad hoc surveys on labour market in services*, European Commission, Luxembourg.
- GAELE, P. & SCARPETTA, S. [2004]: «Employment regulations through the eyes of employers - do they matter and how do firms respond to them?», *Policy Research Working Paper Series 3463*, The World Bank.
- GÓMEZ, V., GONZÁLEZ, A., RUESGA, S.M. y VALDÉS [2009]: «Un escenario de progreso para la salida de la crisis», *El País de los Negocios*, 7 de junio de 2009, pág. 23.
- MACDONALD, I.M. y SOLOW, R.M. [1981]: «Wage bargaining and employment», *American Economic Review*, 31, págs. 157-167

- MANIFIESTO [2009]: «El trabajo, fundamento de un crecimiento sostenible», en <http://www.ugt.es/fflc/actividades/09-06-19-manifiesto/090619.htm>.
- NICKELL y ANDREWS, [1983]: «Unions, Real Wage and Employment in Britain 1951-79», *Oxford Economic Papers*, 35: supple., 183-206.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) [2004]: *Employment Outlook 2004*, OCDE, París.
- PÉREZ INFANTE, J.I. [2009]: «Objetivos y contenidos de las reformas laborales en España y propuestas de futuro», en V. GÓMEZ (Ed.) *La reforma laboral en España*, Editorial Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset, Madrid, págs. 89-124.
- PÉREZ ORTIZ, L. [2004]: *La influencia de la negociación colectiva en los resultados macroeconómicos en la Unión Europea*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Autónoma de Madrid.
- POLANYI, K [1947]: *The Great Transformation*. Tomado de la versión en español: POLANYI, K. [2000]: *La gran transformación*, Juan Pablos Editor, México D.F.
- REES, A. [1962, 1971]: *The Economics of Trade Unions*, The University of Chicago Press, Chicago (6.ª reimpresión).
- [1993]: «The Role of Fairness in Wage determination», *Journal of Labor Economics*, vol. 11, núm. 1, pt.1.
- RUESGA, S.M. (director) et. al. [2002]: *Economía del trabajo y política laboral*, Pirámide, Madrid.
- RUESGA, S.M. [2005]: «Economía y reformas del ET», en VV.AA.: *25 años del Estatuto de los Trabajadores (1980-2005)*, en Fundación Francisco Largo Caballero, Madrid, 182-199.
- RUESGA, S.M. [2009]: «Un escenario de reforma laboral en España: modernización de la negociación colectiva», *Principios*, núm. 17, junio 2010, 123-137.
- SALA FRANCO, T. [2008]: *El sistema de negociación colectiva en la Europa comunitaria*, Padilla Libros, Sevilla.
- STIGLBAUER, A. [2006]: «The (New) OECD Jobs Study», *Monetary Policy & the Economy*, Q3/06, OECD.
- TOHARIA, L. y MALO, M.A. [2009]: «¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?», en V. GÓMEZ (Ed.): *La reforma laboral en España*, Editorial Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset, Madrid, págs. 125-160.
- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT) [s.f.]: «El mito de la rigidez del trabajo indefinido en España y de los altos costes del despido», en <http://www.ugt.es/informes/costedespido.pdf>.
- VALDÉS DAL RE, F. [2005]: «Poder normativo del Estado y sistema español de relaciones laborales: veinticinco años después», en RUESGA BENITO, S.M., VALDÉS DAL-RE, F. y ZUFIAUR NAIVAZA, J.M. (coord.) [2005]: *Transformaciones laborales en España. A XXV años de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.