
VEINTICINCO AÑOS DE MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA.

.....
JUAN FRANCISCO JIMENO SERRANO

Universidad de Alcalá y FEDEA

ANA CAROLINA ORTEGA MASAGUÉ

Universidad de Alcalá

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 MARCA EL INICIO DE LAS RELACIONES LABORALES DEMOCRÁTICAS EN LA ESPAÑA MODERNA. CON SU POSTERIOR DESARROLLO LEGISLATIVO, NUESTRO PAÍS PASÓ DE TENER UN MERCADO DE TRABAJO

103

completamente regulado e intervenido por los poderes públicos, a un mercado de trabajo donde los agentes sociales, asociaciones patronales y sindicatos desempeñan un papel fundamental en la organización y ejecución de las relaciones laborales.

El año de aprobación de la Constitución Española coincide con el inicio de un período convulso en el mercado de trabajo español. Desde entonces, el mercado de trabajo español ha tenido que hacer frente a variadas perturbaciones macroeconómicas, a cambios institucionales sucesivos

y, a veces, contradictorios, y a variaciones considerables en la composición de la población española y en sus pautas de participación laboral. Una simple mirada a la evolución de la tasa de desempleo (alrededor del 7% en 1978, un 21% en 1984, un 16% en 1990, casi un 25% en 1994, y un 11% en la actualidad) pone de manifiesto que el funcionamiento del mercado de trabajo ha estado sometido a tensiones notables durante estos últimos 25 años.

El principal objetivo de las páginas siguientes es documentar estas tensiones.

Este trabajo se realiza en cuatro etapas. En primer lugar, se describen las principales normas constitucionales referidas a cuestiones laborales y la situación institucional que ha resultado del desarrollo legislativo y la implementación práctica de dichas normas. A continuación se presenta la evolución de las principales variables del mercado de trabajo durante este período y se ofrece una explicación de la evolución del desempleo basada en la conjunción de ciertas perturbaciones macroeconómicas con un escenario institucional que determinó la forma en que el mercado de trabajo acomodó dichas per-

conurrencia de convenios de distintos ámbitos que se solapan.

En la práctica, los efectos de esta reforma fueron muy limitados. Existe evidencia de que las cláusulas de descuelgue no se llegaron a pactar en muchos convenios, o, cuando se pactaron, tuvieron un contenido que las hizo poco operativas. Una interpretación muy extendida entre los economistas es que parte de la moderación salarial observada en la negociación colectiva tras la reforma de 1994 se debió al acuerdo entre las partes para que el empresario no aplicara las posibilidades que la reforma abría a la movilidad funcional y geográfica a cambio de dicha moderación.

El acuerdo de 1997 tuvo, por su parte, dos objetivos diferenciados. En primer lugar, propugnaba potenciar los convenios nacionales por rama de actividad como pieza central de la negociación. En segundo lugar, recomendaba una determinada distribución de materias por ámbitos de negociación. Este acuerdo no ha tenido, hasta la fecha, ninguna plasmación normativa, por lo que ha cambiado poco la estructura de la negociación colectiva.

Así, durante los últimos 25 años distintas condiciones de empleo se han determinado mediante negociación colectiva entre los empresarios o sus representantes, por un lado, y los representantes de los trabajadores, por otro. La estructura de dicha negociación colectiva se ha caracterizado por una centralización intermedia-alta: en el año 2000 los convenios de ámbito superior a la empresa cubrían alrededor del 80% de los asalariados con derecho a negociación, en tanto que los de empresa apenas cubrían alrededor de un 11%, negociándose predominantemente al nivel del sector económico. Además, existe una gran fragmentación geográfica, al haber más de 1.400 convenios de ámbito superior a la empresa, de los cuales más de 1.000 son provinciales, habiendo una escasa articulación entre los distintos ámbitos de negociación.

Los requisitos de legitimidad han conducido a que la negociación colectiva esté excesivamente concentrada en un reducido número de agentes sociales, cuya representatividad es limitada. En particular,



en España existen sólo una organización empresarial y dos sindicatos mayoritarios, que representan, en su mayor parte, a las grandes empresas y a sus trabajadores. De hecho, las elecciones sindicales sólo tienen lugar en las empresas de más de diez trabajadores (siendo optativas en las de seis a diez trabajadores), de forma que las pequeñas y medianas empresas y sus trabajadores están peor representados. Lo mismo sucede con los afiliados de sindicatos menores. La tasa de afiliación sindical es muy reducida (y con tendencia a la baja) porque, dada la eficacia general de los convenios colectivos, los trabajadores tienen pocos incentivos para afiliarse. Como consecuencia, la densidad sindical no resulta un indicador adecuado de la importancia de los sindicatos.

En España, la ley establece un salario mínimo interprofesional. Adicionalmente, los acuerdos de negociación colectiva establecen salarios mínimos de entrada por encima del salario mínimo legal. La existencia de ambos tipos de salario parece explicar algunos hechos observados. En primer lugar, y en lo que respecta a la dispersión salarial, se da un alto grado de homogeneidad, tanto en los niveles de las remuneraciones salariales como en sus tasas de crecimiento a lo largo del tiempo. En segundo lugar, la compresión de la estructura salarial se produce especialmente por la elevación de la parte inferior de la

distribución de salarios, estableciéndose salarios relativamente altos en relación con su productividad para grupos de trabajadores como los jóvenes y los menos cualificados, que, en consecuencia, se ven obligados a soportar elevadas tasas de paro. Finalmente, las empresas encuentran dificultades para adaptarse a las circunstancias específicas a las que se enfrentan.

LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

En España, el derecho constitucional que garantiza asistencia y prestaciones sociales suficientes en caso de desempleo ha conducido, al igual que en la mayoría de los países europeos, a la implementación de dos tipos de beneficios por desempleo: las prestaciones contributivas y las prestaciones asistenciales (3). Por un lado, el sistema contributivo paga beneficios a los trabajadores que han contribuido previamente cuando estaban empleados. En 1984, y con un peso igual al salario mínimo, la tasa de reposición era igual a un 80% del salario durante el primer semestre de desempleo, reduciéndose hasta un 70% durante el segundo semestre, para caer finalmente a un 60%. La duración de la prestación era igual a la mitad del tiempo acumulado de trabajo anterior al desempleo, con un máximo de dos años. Se exigía, además, haber estado empleado, al menos, durante seis meses en los últimos cuatro años.

Por otro lado, el sistema asistencial garantizaba un ingreso complementario a aquellos trabajadores que hubieran agotado las prestaciones contributivas, no calificaran para recibirlas, o tuvieran más de 55 años, con cargas familiares y cuyo ingreso familiar medio no superara el salario mínimo. El pago consistía en un 75% del salario mínimo por un período de hasta 18 meses, extendiéndose indefinidamente para aquellos trabajadores mayores de 55 años.

A partir de 1989, y en relación con los beneficios asistenciales, comenzaron a aplicarse unas condiciones más generosas. Los requisitos de elegibilidad fueron modificados para incluir a aquellos trabajadores cuya edad superase los 45 años y cuyo ingreso familiar medio no superase el 75% del salario mínimo. La duración máxima se prolongó hasta un período de dos años, extendiéndose los beneficios hasta la edad de jubilación para aquellos trabajadores mayores de 52 años que cumplieran con todos los requisitos para su retiro, excepto la edad.

El fuerte crecimiento del gasto en protección del desempleo iniciado en 1988 y acelerado en 1990 y 1991 condujo a que en 1992 se produjeran algunos recortes en el sistema contributivo. Así, el salario de reposición fue rebajado hasta un 70% durante los primeros seis meses y hasta un 60% en adelante, sujeto a un piso del 75% del salario mínimo y a un techo relacionado con el número de personas a cargo, mientras que la duración de la prestación cayó a un tercio del período previo de ocupación, debiendo haber estado empleado al menos 12 meses en los últimos seis años. Pese a todo, el gasto en prestaciones por desempleo alcanzó en 1993 la cifra record del 3,5% del PIB, lo que condujo a que ese mismo año se consideraran los ingresos por prestaciones como rentas sujetas al IRPF.

Existe, además, un sistema asistencial especial para los trabajadores agrícolas temporales en las regiones de Andalucía y Extremadura. Dichos trabajadores reciben el 75% del salario mínimo por un período de entre 90 y 300 días al año (dependiendo del número y edad de las personas a su cargo), siempre y cuando hayan estado empleados al menos 40 días (20 días si ya se encontraban en el sistema en el año 1983).

Durante el período 1980-1993, la tasa de cobertura por desempleo evidenció un fuerte aumento, llegándose a duplicar en el transcurso de estos años. La reforma de 1992 fue, en parte, responsable de su posterior caída.

LA LEGISLACIÓN SOBRE PROTECCIÓN AL EMPLEO

En cuanto a la legislación sobre protección al empleo, el mercado de trabajo español se ha caracterizado por cambios sustanciales en los últimos 25 años, en particular, respecto a los despidos individuales y colectivos.

En el caso de despidos individuales, y salvo que las causas del despido sean disciplinarias, los trabajadores con contrato indefinido tienen derecho a una indemnización de 20 días de salario por año de servicio, con un máximo de 12 mensualidades. Los trabajadores no conformes con sus despidos pueden apelar ante las Magistraturas de Trabajo. Cuando la empresa no pueda aportar pruebas suficientes que justifiquen dichos despidos, éstos pueden ser declarados improcedentes, en cuyo caso la indemnización se eleva a 45 días de salario por año de servicio, con un máximo de 42 mensualidades. Además, bajo determinadas circunstancias, la empresa debe abonar a los trabajadores los salarios de tramitación. En la práctica, la dificultad de justificar ante las Magistraturas de Trabajo las causas de los despidos ha llevado a que las sentencias resulten, en su mayoría, favorables a los empleados. Como consecuencia, gran parte de los despidos son resueltos antes de llegar a las Magistraturas de Trabajo, mediante acuerdos entre las partes, en los cuales se establece una indemnización cercana a la de un despido improcedente.

Los despidos colectivos, como proporción del total de despidos, representan sólo una minoría (18% en 1996) e involucran una indemnización legal de 20 días de salario por año de servicio. Además, estos despidos requieren una autorización administrativa previa, y por tanto, no pueden ser declarados improcedentes. Sin embargo, dicha autorización administrativa sólo es otorgada previo acuerdo entre la empresa y los sindicatos, alcanzado éste muchas veces mediante un aumento del monto de la indemnización.

A finales de 1984, y con el objetivo de fomentar el empleo, se introdujeron nuevos contratos temporales aplicables a todas las actividades, sean éstas temporales o no, eliminando toda restricción de causalidad. En otras palabras, la mencionada reforma liberalizó el uso de los contratos temporales. Dichos contratos, cuya duración máxima era de tres años, se caracterizaban, bien por una indemnización de 12 días de salario por año trabajado, en caso de que el contrato finalizara antes de término, no pudiendo ser apelado ante Magistratura, o bien por ninguna indemnización, cuando la desvinculación tuviera lugar en la fecha pactada.

Como resultado de esta reforma, la tasa de temporalidad pasó del 10% del total de asalariados durante los años ochenta a más del 30% a comienzos de los años noventa, triplicando la media de la Unión Europea. Entre 1985 y 1994, más del 95% de los nuevos contratos correspondieron a esta modalidad, cuando con anterioridad dicho porcentaje se reducía a poco más del 10%. La tasa de conversión de contratos temporales en permanentes fue de apenas el 10%. Esto introdujo una alta flexibilidad en la adaptación de las plantillas de las empresas a las condiciones cíclicas: la elasticidad del empleo al PIB, que antes de la reforma era de 0,15 (la mitad que en la UE), pasó en 1985 a ser del 0,7 (el doble que en la UE).

La explicación a la alta tasa de temporalidad resultante se encuentra presumiblemente en el menor coste que para la empresa representaba un contrato temporal frente a uno indefinido. Una parte del diferencial de costes entre ambos tipos de contratos venía explicada por una cierta discriminación salarial en los contratos temporales, mientras que la restante se debía a la diferencia de costes de rescisión contractual: fijos, ciertos y muy inferiores en los temporales. Es decir, los contratos temporales no sólo ahorraban días de indemnización por año trabajado, sino que también eliminaban prácticamente los costes de tramitación, que incluían el abono de los salarios de tramitación, y la incertidumbre sobre la calificación final del despido en Magistratura.

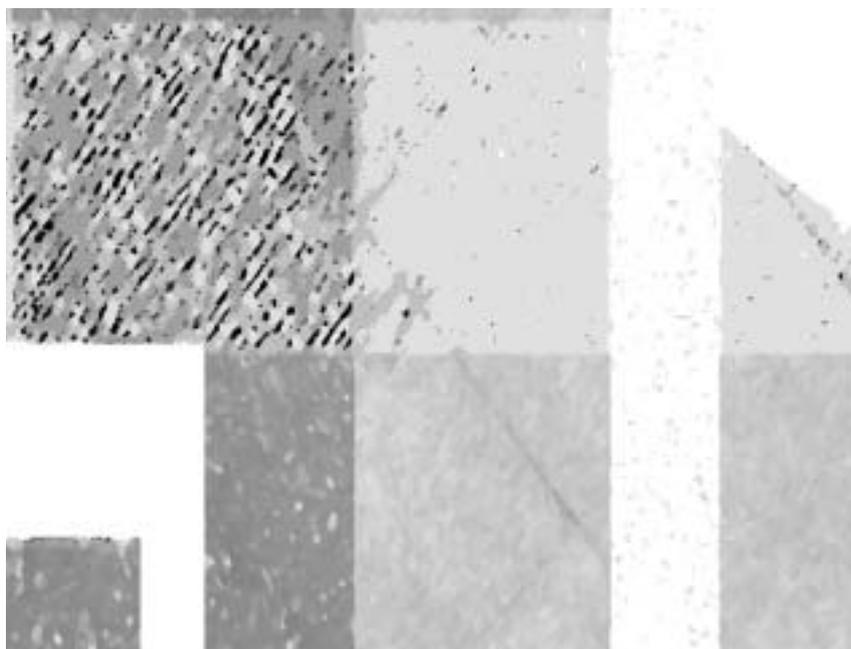
El principal problema que generó la liberalización de los contratos temporales fue la

dualización y segmentación excesiva del empleo entre permanentes y temporales, teniendo esto un doble efecto perjudicial sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. Por un lado, ante la alta tasa de rotación, los trabajadores con contratos temporales se veían abocados a una dilatada alternancia de situaciones de empleo temporal-paro-nuevo empleo temporal que les discriminaba tanto en términos de ingresos como de seguridad, y que conducía a que las empresas no invirtieran en su formación. Por otro lado, resultó favorecida una negociación colectiva en virtud de la cual los trabajadores con contrato indefinido (*insiders*) negociaban los convenios, siendo su objetivo mejorar el salario real de los ocupados, mientras que los temporales (*outsiders*) sufrían los eventuales ajustes en el empleo, al ser sus costes de despido inferiores.

A la luz de las anteriores preocupaciones, la reforma que entró en vigor a mediados de 1994 implicó un cambio de dirección, al perseguir como uno de sus objetivos principales reducir la tasa de temporalidad. Las nuevas regulaciones volvieron a limitar el uso de la contratación temporal a puestos de trabajo de dicha naturaleza, recuperando el principio de causalidad de la misma. En la práctica, sin embargo, las empresas continuaron empleando trabajadores bajo la modalidad de contratación temporal, cualquiera que fuera el tipo de trabajo. Además, la reforma de 1994, en un intento por rebajar los costes de despido que soportaban las empresas, flexibilizó las condiciones de salida del mercado de trabajo.

Para ello añadió, a las causas objetivas de despido procedente ya reconocidas, las basadas en motivos económicos, entendidas como situaciones en que, aunque no hubiera motivos tecnológicos, organizativos o de producción para el despido, las perspectivas futuras de la empresa en el mercado justificaban la reducción de plantilla. Con ello se intentaba lograr que el porcentaje de calificaciones improcedentes de los casos que acababan en sentencia de las Magistraturas de Trabajo se redujera. Sin embargo, el éxito fue escaso, debido, de nuevo, a la dificultad de valorar la existencia o no de una causa real que justificase el despido.

La falta de eficacia de esta última medida llevó a una nueva reforma en junio de



1997. Al igual que con la reforma anterior, el propósito de la reforma de 1997 era la disminución de la tasa de temporalidad. Para ello se creó un nuevo contrato indefinido, dirigido a cinco grupos de trabajadores: jóvenes entre 18 y 29 años, trabajadores de más de 45 años, desempleados de larga duración (más de un año de desempleo registrado), mujeres subrepresentadas en sus ocupaciones y trabajadores discapacitados.

Este contrato era aplicable tanto a los nuevos contratos indefinidos firmados como a la conversión de contratos temporales en indefinidos. Además, incluía una indemnización por despido improcedente de 33 días de salario por año trabajado, con un máximo de 24 mensualidades, así como menores contribuciones a la Seguridad Social (con reducciones de entre un 40% y un 90%, que, en algunos casos, incluso aumentaban después del segundo año de empleo) (4). Los trabajadores entre 30 y 45 años que hubieran perdido un trabajo indefinido, permaneciendo desempleados durante menos de un año, quedaban excluidos, dado que, por razones legales, un nuevo contrato no puede tener cobertura universal.

En cuanto a la calificación del despido procedente, se siguió la inútil estrategia iniciada en 1994 de añadir como causa objetiva la posición competitiva de la empresa en el mercado o las exigencias de la demanda.

Si el éxito relativo de la reforma se mide en términos de la reducción de la tasa de temporalidad, parece que la de 1997 tuvo mayor éxito que la de 1994. No obstante, la disminución de la temporalidad ha sido muy débil, porque persisten los contratos temporales ordinarios con una duración inferior a los introducidos por la reforma de 1994, lo que ha conducido a un aumento de la tasa de rotación del empleo temporal y a una menor duración media.

LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Para poner en perspectiva internacional la configuración institucional del mercado de trabajo español, el gráfico 1 presenta la evolución de cinco indicadores de las instituciones del mercado de trabajo antes analizadas para España y los cuatro mayores países de la Unión Europea (la UE4 —Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido—) durante el período 1978-1995 (5).

En primer lugar, se observa, por un lado, que la tasa de afiliación sindical ha sido menor en España, al alcanzar, en promedio, un 13% de los asalariados, mientras que en los países de la UE4 ascendió, en promedio, a un 35% de los asalariados. Sin embargo, como ya se mencionara anterior-

tuciones laborales fueron establecidas en la transición de la dictadura a la democracia y en medio de la profunda recesión de los años 1970. Estas circunstancias llevaron a un intento por compensar el bajo nivel del gasto en protección social, conduciendo, de esta manera, a unas instituciones excesivamente protectoras del trabajo. Así, el despido se mantuvo costoso y el desempleo fue provisto de una generosa ayuda económica.

Esto también permite explicar por qué fue posible reformar las instituciones en la década de los noventa. En 1991, la diferencia de gastos en protección social con respecto a la UE12 se había reducido hasta un 4% del PIB. Simultáneamente, los trabajadores desempleados y temporales sobrepasaron a los trabajadores permanentes como proporción de la fuerza laboral, haciendo políticamente viable reducir la protección en el margen.

La anterior explicación también permite dar una respuesta a la reciente caída del desempleo. Ésta representa, en cierta medida, una disminución del desempleo estructural. En concreto, el desempleo estructural disminuyó un 7,4% entre 1995 y 2001, alcanzando un 14,5% en este último año, frente a una caída del 11% del desempleo real. Las causas de esa caída del 7,4% se estiman en un 3,6% atribuible a la bajada de los impuestos salariales, un 2,9% atribuible a la disminución de los beneficios por desempleo y un 0,9% imputable a la caída de los márgenes sobre el precio de coste. En pocas palabras, la reducción del desempleo en los últimos años se debió, en parte, a las importantes reformas del mercado laboral de 1994 y 1997, que han ido en la dirección de eliminar rigideces que operan en contra del empleo.

MIRANDO AL FUTURO

Para los próximos 25 años se vislumbran cambios socioeconómicos notables que, sin duda, pondrán de nuevo a prueba la capacidad del mercado de trabajo español para acomodar perturbaciones por el lado de la demanda y de la oferta de trabajo.

Por el lado de la demanda, la globalización, los cambios tecnológicos continuos y la mayor competencia producirán mayor heterogeneidad en los tipos de puestos de trabajo que se crearán y requerirán de las empresas mayor flexibilidad para adaptarse a dichos cambios. Por el lado de la oferta, el aumento de la participación laboral de las mujeres, el envejecimiento de la población activa y la inmigración también producirán un aumento de la heterogeneidad por el lado de la oferta de trabajo.

Ante esta situación, la configuración institucional del mercado de trabajo español habrá de ser modificada, una vez más, para adaptarse a dichos cambios socioeconómicos. Cambios en la protección por desempleo, en la legislación sobre protección al empleo y en el sistema de pensiones son necesarios para que aumenten las tasas de empleo de trabajadores de mayor edad que, en la actualidad, mediante las prejubilaciones y jubilaciones anticipadas, son los trabajadores con mayor probabilidad de ser desplazados en procesos de reestructuración de plantillas.

También son necesarios cambios en las políticas activas del mercado de trabajo, en la actualidad bastante ineficaces a la hora de favorecer el emparejamiento entre trabajadores desempleados y puestos de trabajo vacantes. Todos estos cambios, además, deberán ser favorables a la recuperación del crecimiento de la productividad, que, en la última década, ha caído considerablemente, dificultando la convergencia en renta *per cápita* de la economía española con la de otros países de nuestro entorno.

NOTAS

- (1) Para una descripción más detallada de las sucesivas reformas que han configurado las instituciones del mercado de trabajo español, véase Segura (2001).
- (2) Para más detalles sobre la reforma de la negociación colectiva en España, véase Bentolila y Jimeno (2002).
- (3) Para un análisis más detallado sobre el sistema de beneficios por desempleo en España, véase Bover *et al.* (2002).
- (4) Véase Kugler *et al.* (2002).
- (5) La fuente es S. Nickell y L. Nunziata, *Labor Market Institutions Database*, versión 2.00, 1960-1995.

(6) La fuente estadística fundamental para estudiar la situación laboral de la población española es la Encuesta de Población Activa (EPA). Esta encuesta ha sufrido varios cambios metodológicos durante los últimos 25 años, que han afectado a la definición de las variables, el diseño de la muestra, el trabajo de campo, etc. Por tanto, es difícil obtener una serie homogénea con la que seguir la evolución en el tiempo de las tasas de actividad, empleo y desempleo de los distintos grupos de población. Las cifras citadas en el texto se obtienen de unas series difundidas recientemente por el INE, que ha utilizado ponderaciones homogéneas.

(7) Este apartado se basa en un trabajo conjunto con Samuel Bentolila, al que agradecemos nos haya permitido utilizar algunos de los resultados obtenidos en dicho trabajo para esta exposición.

(8) La desviación estándar a través de regiones en 1985-2000 (5,3), es mayor que en Francia (2), el Reino Unido (2,7) o Alemania (3,3), aunque menor que en Italia (6).

BIBLIOGRAFÍA

- BENTOLILA, S. y JIMENO, J. F. (2002): *La Reforma de la Negociación Colectiva en España*, FEDEA, documento de trabajo 2002-03.
- BENTOLILA, S. y JIMENO, J. F. (2003): *Spanish Unemployment: The End of the Wild Ride?*, FEDEA, documento de trabajo 2003-10.
- BLANCHARD, O. y WOLFERS, A. (2000): «The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence», *Economic Journal*, 110, pp. 1-33.
- BOVER, O., ARELLANO, M. y BENTOLILA, S. (2002): «Unemployment Duration, Benefit Duration, and the Business Cycle», *Economic Journal*, 112, pp. 223-265.
- BOVER, O., GARCÍA PEREA, P. y PORTUGAL, P. (2000): «Labor Market Outliers: Lessons from Portugal and Spain», *Economic Policy* 31, pp. 379-428.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): «Statistical Annex of European Economy».
- JIMENO, J. F. (1996): *Los Efectos Visibles de la Reforma Laboral de 1994*, FEDEA, documento de trabajo 96-09.
- JIMENO, J. F., AHN, N., BLANCO, J. M. y FELGUEROSO, F. (2003): «Movilidad Geográfica, Inmigración y Desempleo en España».
- KUGLER, A., JIMENO, J. F. y HERRANZ, V. (2002): *Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reforms*, IZA, Discussion Paper 657.
- SEGURA, J. (2001): «La reforma del mercado de trabajo español: un panorama», *Revista de Economía Aplicada*, 25, vol. IX, pp. 157-190.