

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL: UN PANORAMA*

JULIO SEGURA

Universidad Complutense de Madrid y Banco de España

Este artículo estudia el impacto de las reformas del mercado de trabajo español realizadas en 1984, 1994 y 1997. Partiendo del análisis comparativo de la evolución del empleo y paro en las economías de los EEUU, la UE y España, se discute la importancia relativa de las instituciones laborales, las políticas de demanda nacionales y las interacciones entre instituciones y shocks en la explicación de las diferencias observadas. Tras esto se caracteriza el mercado de trabajo español. Se analizan las reformas realizadas y se evalúan sus efectos sobre el comportamiento del paro, la temporalidad y la persistencia del desempleo. Se concluye con algunas propuestas sobre los problemas no resueltos: la elevada temporalidad, la estructura de la negociación colectiva y la persistencia y concentración del paro en colectivos específicos.

Palabras clave: desempleo, mercado de trabajo, instituciones.

Clasificación JEL: J40, J50, J60.

El objetivo de este trabajo es sintetizar las principales reformas del mercado de trabajo español realizadas en la democracia –las de 1984, 1994 y 1997– desde la perspectiva del análisis económico, discutir sus efectos sobre las variables laborales más relevantes y derivar de todo ello algunas recomendaciones relativas a posibles futuras reformas.

El interés de tratar de abordar este tema es claro. La economía española presenta en los últimos años un muy buen comportamiento en lo relativo a la convergencia nominal: tanto el déficit como el endeudamiento públicos y, en menor medida, la tasa de inflación sitúan a España en la zona central de la UEM¹. Sin embargo, los indicadores de convergencia real presentan resultados mucho menos

(*) Este trabajo se ha beneficiado de la atenta lectura realizada por Samuel Bentolila de una primera versión, a la que hizo numerosas observaciones. También Pilar García Perea hizo críticas atinadas a algunas interpretaciones. Las opiniones de dos evaluadores anónimos han logrado que este panorama mejorara sensiblemente tanto en su estructura como en diversos aspectos puntuales. He intentado tener todas las sugerencias en cuenta, pero los errores que subsistan son de mi exclusiva responsabilidad.

(1) Y, durante los años previos al examen de convergencia de 1998, las diferenciales de tipos de interés e inflación se redujeron aceleradamente y el tipo de cambio de la peseta se mantuvo sin problemas dentro de las bandas de fluctuación toleradas.

satisfactorios. El PIB per cápita español ha oscilado entre el 75 y el 80% de la media de la UE, sin mostrar mejoras sostenidas desde mediados de la década de los años 70 en que casi alcanzó el 77%. Y todos los indicadores laborales (tasas de paro total, de larga duración, de jóvenes, femenina; persistencia del desempleo, ritmo medio de creación de empleo) sitúan inequívocamente a la economía española en el último lugar de la UE.

Este comportamiento de las variables laborales es, en sí mismo, un problema económico y social importante que se ve agravado por el hecho de que la mejora en el PIB per cápita relativo de la economía española depende principalmente de la mejora en la utilización de los factores productivos y, en particular, del trabajo. En efecto, cálculos sencillos de la descomposición del crecimiento real del PIB entre lo que aporta el grado de utilización de los factores y la productividad total de los factores², indican que las posibilidades de que en el futuro el diferencial de crecimiento español se base en una mayor aumento de la productividad total son muy escasas, y que la fuente principal de convergencia del PIB real al de la media de la UE radica en una mayor tasa de utilización de los factores.

Como en todo panorama, la originalidad del artículo es limitada y se concentra, en su caso, en la línea argumental que relaciona los fundamentos analíticos con la revisión de la abundante literatura empírica que se ha generado en la última década sobre el mercado de trabajo español, en la consideración conjunta de las recomendaciones fragmentarias generadas por la literatura revisada, y en la valoración de en qué medida las reformas realizadas han atendido a estas recomendaciones y cuáles han sido sus efectos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español.

La estructura del artículo es la siguiente. En el epígrafe 1 se presentan los rasgos básicos de la evolución del desempleo en las economías de la OCDE y se revisan sucintamente las explicaciones que la literatura teórica ha ofrecido a dicho comportamiento. En el epígrafe 2 se resume la situación del mercado de trabajo español antes de 1984 y se justifica la necesidad de su reforma, así como el tipo de resultados que puede esperarse de la misma. En el epígrafe 3 se analizan la reforma de 1984 y sus efectos. En el 4, dada la persistencia de altas tasas de paro diferenciales y la explosión de la temporalidad posterior a 1984, se discuten las causas del mismo y se señalan los puntos pendientes de reforma en la fecha. Los dos siguientes epígrafes se dedican a las reformas de 1994 y 1997 e incluyen una síntesis de sus contenidos, un análisis de sus efectos y una valoración de sus aciertos e insuficiencias. En el epígrafe 7 se comentan los aspectos que aún restan por reformar en opinión del autor, así como las posibles líneas que debería seguir dicha reforma.

1. EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO

El cuadro 1 presenta las tasas de paro desde 1970 hasta nuestros días y sintetiza la evolución del problema del desempleo en las últimas tres décadas para algunas economías de la OCDE. Pese a la heterogeneidad entre países, se detectan algunas características relevantes que puede sintetizarse en los siguientes puntos:

(2) Véase Raymond (1993) y Segura (1998).

Cuadro 1

Tasas de paro (totales y larga duración^(*))

País	1970	1975	1983-88		1989-94		1995-99	
	Total	Total	Total	LD	Total	LD	Total	LD
Alemania ^(**)	0,8	3,6	6,8	3,1	5,4	2,2	9,0	4,6
Bélgica	2,1	5,0	11,3	8,0	8,1	5,1	9,5	5,8
España	2,4	3,7	19,6	11,3	18,9	9,7	20,0	10,8
Francia	2,4	4,0	9,8	4,4	10,4	3,9	11,9	4,9
Holanda	1,0	5,2	10,5	5,5	7,0	3,5	5,1	2,4
Italia	5,3	5,8	6,9	3,8	8,2	5,3	11,7	7,4
Portugal	2,5	5,5	7,6	4,2	5,0	2,0	6,2	3,0
Austria	1,4	1,7	3,6	–	3,7	–	4,2	1,2
Reino Unido	3,0	4,5	10,9	5,1	8,9	3,4	7,3	2,6
Dinamarca	0,7	4,9	9,0	3,0	10,8	3,0	6,0	1,5
Suecia	1,5	1,6	2,6	0,3	4,4	0,4	8,8	2,8
Finlandia	1,9	2,2	5,1	1,0	10,5	1,7	12,9	3,9
Noruega	1,6	2,3	2,7	0,2	5,3	1,2	4,1	0,5
EEUU	4,8	8,3	7,1	0,7	6,2	0,6	4,9	0,4
Canadá	5,6	6,9	9,9	0,9	9,8	0,9	8,6	1,2

(*) Los parados de larga duración son aquéllos que llevan en situación de desempleo más de 12 meses.

(**) Hasta 1994 datos de la antigua RFA, para 1995-99 datos de Alemania reunificada.

Fuente: *OECD Employment Outlook* (varios números).

1. En 1970 existía una situación generalizada de pleno empleo, con las excepciones de EEUU, Canadá e Italia que, no obstante, situaban su tasa de paro en torno al 5%.

2. Tras los *shocks* del crudo de la década de los años 70 se produce una elevación generalizada del paro, pero mientras que los EEUU terminan recuperando las tasas de 1970, las restantes economías por media duplican en 1995-99 las tasas de paro que tenían en 1970.

3. A partir de 1983 se observa un valor muy elevado del paro de larga duración. Sólo en los EEUU éste tiene muy poca importancia (el 8% del total), bastante más en los países nórdicos³ (entre el 12% de Noruega y el 30% de Finlandia) y valores muy relevantes para el resto de las economías, que superan un tercio del paro total en Suecia, Reino Unido y Francia; y la mitad en todas las demás.

4. No existe un patrón único, excepto en el caso de los EEUU: los países nórdicos –excepto Suecia–, Austria, Holanda, Portugal tienen tasas cercanas a las estadounidenses; una economía “americana” como Canadá, tiene tasas “europeas” si bien el paro de larga duración es muy bajo; y el mercado de trabajo europeo menos regulado –el del Reino Unido– presenta resultados más cercanos a la media europea que a los estadounidenses.

5. La economía española presenta ininterrumpidamente desde 1983 los peores resultados de la muestra en lo relativo al desempleo total y valores de la tasa de paro de larga duración que pasan ampliamente del 50% de la total (sólo superados en el último subperíodo por Italia y Bélgica)⁴.

Esta escueta evidencia permite detectar dos fenómenos específicos de las economías europeas, con todas las cautelas que exige el punto (4). El primero, la *persistencia* de las altas tasas de paro que provoca su *histéresis*: en cada sucesiva fase expansiva desde finales de la década de los años 70, la tasa de paro disminuye hasta un mínimo cíclico que crece en el tiempo. El segundo, la *importancia del paro de larga duración*. Y también una característica española: dentro de un comportamiento de tipo europeo, presenta los peores resultados de la muestra.

¿Qué explicación cabe encontrar a estos fenómenos de persistencia del desempleo y gran importancia del paro de larga duración? No es este el lugar para realizar una revisión analítica y empírica minuciosa⁵, pero sí cabe sintetizar los enfoques más relevantes y lo que en estos momentos constituye el núcleo de acuerdo entre los teóricos.

Un primer enfoque es el llamado institucionalista. Su versión más simplificada supone que la tasa de paro de equilibrio puede explicarse teniendo en cuenta solamente las instituciones del mercado de trabajo, y podría resumirse en la idea

(3) Volveremos a encontrarnos con peculiaridades del “modelo nórdico” más adelante. Aunque no se pueda entrar aquí en un análisis detallado del caso, tanto la existencia de una negociación colectiva totalmente centralizada, como el tipo de mecanismos protectores y el grado de igualitarismo, marcan características propias de dicho modelo que le diferencian de todos los restantes países. Un análisis institucional desde la II posguerra mundial hasta hoy puede verse en Eichengreen e Iversen (1999).

(4) Si el cuadro 1 incluyera tasas de paro femenina, de jóvenes, de mayores de 45 años (y la tasa de participación femenina), España también ostentaría los peores resultados.

(5) Véase, por ejemplo, Bean (1994).

de que los mercados de trabajo europeos están sometidos a una fuerte regulación y son muy rígidos, lo que provoca un alto paro, mientras que el de los EEUU es muy flexible, dando lugar a tasas reducidas de desempleo.

Nadie pone en duda la importancia de los factores institucionales, pero su capacidad para explicar por sí solos el comportamiento a lo largo del tiempo del desempleo es muy escasa. En efecto, el grado de rigidez de los mercados europeos era mayor que el actual en la década de los años 70, ya que desde entonces la mayor parte de las reformas realizadas en las distintas economías europeas han ido en la línea de flexibilizarlos. Por tanto, con un marco institucional más rígido las economías europeas presentaban en 1970 tasas de paro en torno a la mitad de la de los EEUU, y con unas instituciones menos rígidas, tres décadas más tarde, sufren tasas que duplican las estadounidenses. Y en el caso español, triplican o cuadruplican dicha tasa. Por su parte, el mercado de trabajo de los EEUU se ha mantenido siempre en unos niveles de regulación mínimos, y su comportamiento en términos de generación de empleo y tasa de paro ha cambiado drásticamente en el período considerado⁶.

Pese a estas insuficiencias, versiones más elaboradas de este enfoque permiten comprender mejor el efecto de las rigideces del mercado de trabajo sobre el desempleo. Los resultados principales⁷ pueden sintetizarse diciendo que existen *combinaciones de rigideces institucionales* que están inequívocamente asociadas a altos niveles de paro, y otras que no lo están. Entre las primeras, que son las relevantes aquí, cabe señalar tres. Primera, la protección generosa y duradera del paro, más la ausencia de presión sobre el parado para que acepte una oferta de empleo y la inexistencia de políticas de formación. Segunda, un fuerte grado de sindicalización, unido a una negociación salarial colectiva no coordinada. Tercera, una elevada cuña fiscal sobre el trabajo, o un alto salario mínimo unido a elevadas cotizaciones a la Seguridad Social. Pero la mera protección del parado y la legislación general sobre estándares de trabajo; o una buena protección combinada con la formación del parado y la obligación de aceptar ofertas razonables de trabajo; o un elevado nivel de sindicalización con una alta coordinación de la negociación colectiva, no hay evidencia de que puedan asociarse a altos niveles de desempleo.

Un segundo enfoque hace hincapié en la importancia de los *shocks* experimentados desde 1973 y en las políticas de demanda seguidas por los países analizados. De nuevo, nadie discute la relevancia de estos factores, pero también su capacidad explicativa aislada es limitada. Los tres *shocks* fundamentalmente analizados son la caída de la productividad total de los factores tras las crisis del crudo, los altos tipos de interés real soportados durante más de una década derivados de las más estrictas políticas antiinflacionistas, y los desplazamientos de la demanda de trabajo hacia mano de obra más cualificada.

Parte de los efectos de estos *shocks* tienen que ver con la distinta sensibilidad que en cada economía tienen los salarios reales respecto al nivel de paro, pero

(6) Conviene matizar esta última afirmación en el sentido de que el mejor comportamiento diferencial de los EEUU se concentra en el último subperíodo del cuadro 1, y tiene que ver con la larga onda expansiva de la economía estadounidense a lo largo de la década.

(7) Véase Nickell (1997).

dicha sensibilidad es bastante similar en los EEUU y en las economías de la UE, por lo que no puede explicar su distinto comportamiento⁸. Los tres *shocks* citados han tenido un efecto adverso sobre el empleo, pero sólo *shocks* marcadamente asimétricos permitirían explicar diferencias entre países a lo largo del tiempo, y los tres comentados han sido bastante comunes a todos los países analizados. Como señala Bean (1994), la consideración aislada de los *shocks* no permite explicar la persistencia del paro en las economías de la UE como elemento diferenciador del comportamiento de los EEUU.

El tercer enfoque, que parece el más fructífero, constituye una síntesis de los dos anteriores y se basa en la idea de que la explicación de las tasas de paro requiere el análisis de *las interacciones entre shocks e instituciones laborales*. La idea fue apuntada por Bean (1994) cuando señaló que si la rigidez de los salarios reales y las variaciones del paro a corto plazo eran de parecida importancia en los EEUU y en la UE, y la diferencia se encontraba en la persistencia del desempleo, el elemento crucial de diferenciación entre ambas áreas económicas tenía que encontrarse en los *mecanismos de propagación* que conducían a que similares *shocks* temporales tuvieran efectos distintos sobre el nivel de equilibrio del paro.

En un trabajo reciente⁹ se presenta evidencia razonable de la mayor capacidad explicativa de este enfoque enfrentando tres estimaciones alternativas. En la primera se considera que los *shocks* son no observables y comunes a todos los países y las instituciones observables y variables entre países. La segunda considera que ni *shocks* ni instituciones son observables, lo que equivale a considerar como factores explicativos de las diferencias al tiempo, el país y las interacciones entre *shocks* e instituciones. La tercera especificación incluye *shocks* e instituciones observables y específicos e interacciones entre ambos, siendo la de mayor poder explicativo de todas y siendo siempre significativo el papel de las interacciones.

Las enseñanzas desde el punto de vista de la valoración de las reformas del mercado de trabajo de estos desarrollos teóricos y empíricos parecen claras. Ni las rigideces institucionales, ni los *shocks* generalizados, ni las especificidades nacionales de las políticas de demanda, son capaces de explicar *por sí solas* la persistencia del desempleo en las economías de la UE. Es la interacción entre estos elementos la que da lugar a mecanismos de propagación de los efectos adversos de un *shock* concreto que inciden con mayor o menor fuerza en el nivel de desempleo de equilibrio.

Ciertas combinaciones de instituciones laborales (*v.gr.*: la estructura de la negociación colectiva, su grado de coordinación, la indicación salarial) pueden dificultar el ajuste de los salarios reales ante *shocks* como la disminución de la productividad total de los factores. Las instituciones que reducen el efecto del desempleo sobre los salarios reales favorecen la persistencia del desempleo, lo que por ejemplo indica que si los parados de larga duración no presionan a la baja sobre los salarios, crecerá la persistencia del desempleo; o que las instituciones que fomentan el paro de larga duración entre los jóvenes no cualificados, aumen-

(8) Aunque es mayor en Japón y en los países europeos no pertenecientes a la UEM, lo que permitiría explicar diferencias entre éstos y los EEUU y la UEM.

(9) Véase Blanchard y Wolfers (2000).

tan la persistencia del desempleo ante un desplazamiento de la demanda de trabajo hacia mayores cualificaciones.

Siendo esto así, lo crucial de la reforma del mercado de trabajo de un país de la UE no es tanto eliminar rigideces per se, sino lograr combinaciones de instituciones laborales que no perturben los efectos del desempleo sobre el salario real y permitan mantener niveles de protección adecuados.

2. EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL: ANTECEDENTES Y NECESIDAD DE SU REFORMA

Durante el franquismo el mercado de trabajo fue, posiblemente, el más intervenido de todos los mercados españoles¹⁰. Los sindicatos eran ilegales, por lo que no existía negociación colectiva. La huelga y el cierre patronal estaban también prohibidos. Los acuerdos sobre materias laborales se negociaban en el seno de unos llamados “sindicatos verticales” donde se integraban trabajadores y empresarios, y el aparato político del Estado –a través del Delegado Nacional de Sindicatos– arbitraba al pacto cuando no existía acuerdo. El intervencionismo gubernamental se extendía, además, a los aspectos de estricta organización interna del trabajo en las empresas.

Los niveles salariales españoles eran bajos, y la intervención del Gobierno trataba de mantenerlos así, a cambio de garantizar la estabilidad en el empleo dificultando enormemente el despido –tanto por las trabas legales al mismo como por los altos costes de rescisión de la relación laboral–, y ofreciendo un menú muy rígido de modalidades de contratación.

En el fondo, el objetivo del Gobierno era determinar simultáneamente los precios (salarios) y la cantidad (empleo), de manera que las empresas buscaron formas de adaptación peculiares. La tendencia a la moderación en el salario base fue compensada en períodos expansivos por la aparición de diversos complementos y por la amplia utilización de las horas extras, fuertemente primadas, dando lugar a una composición salarial muy compleja, y a una cierta tendencia al desplazamiento en paralelo de las estructuras salariales dentro de las empresas, de los sectores, e incluso en el plano nacional.

El cambio político introdujo modificaciones muy lentamente. Baste como ejemplo recordar que hasta mayo de 1977 no se legalizan los sindicatos (la Ley de Asociaciones Sindicales), y que las subidas salariales están sometidas hasta fines de junio del mismo año a la Decisión Arbitral Obligatoria que establece –en caso de no llegar a un acuerdo– los aumentos salariales en función de la tasa de inflación.

A partir de los Acuerdos de la Moncloa de 1977, el ritmo de las reformas institucionales se acelera (*v.gr.*: la reforma fiscal de la imposición sobre la renta, el inicio de la liberalización del sistema financiero), pero el núcleo de la legalidad

(10) Las siguientes referencias permiten ampliar el análisis del mercado de trabajo de la dictadura y primeros años de la democracia, sus problemas y efectos. Una visión interdisciplinar en la colección recopilada por Miguelez y Prieto (1991); la recopilación de Bentolila y Toharia (1991) ofrece una amplia panorámica de los estudios sobre el desempleo en España. Sobre rigideces, distorsiones y procesos de ajuste en el mercado de trabajo español [Malo de Molina (1984) y Dolado y Malo de Molina (1985)].

laboral no se modifica. Las razones se encuentran, evidentemente, en la combinación de una delicada situación política y una fuerte crisis económica que, por una parte, implicaban altos costes políticos de cualquier reforma laboral en la línea de una mayor flexibilización y reducción del intervencionismo en el mercado de trabajo; y, por otra parte, obligaban a que el objetivo prioritario fuera el control de la inflación (que llegó a situarse en torno al 30% anual) y la adaptación de la dinámica salarial a la tasa de inflación esperada, y no a la experimentada el año anterior más un plus.

Entre 1979 y 1986 –con la única excepción de 1984– las líneas básicas de la negociación colectiva y de la evolución del mercado de trabajo se determinan mediante acuerdos nacionales entre las cúpulas sindicales, patronales, y el Gobierno, o sólo dos de estos tres actores¹¹, que sirvieron para facilitar una relativa moderación salarial en el marco de una profunda y dilatada crisis económica, y para suavizar el proceso negociador, pero no introdujeron cambios institucionales importantes, ni redujeron las rigideces básicas del mercado de trabajo español.

Que un mercado de trabajo con las características del descrito en el párrafo anterior exigía reformas sustanciales resulta evidente. Reformas que no podían ir en otra dirección que la flexibilización del mismo para facilitar la adaptación de las empresas en un mundo cada vez más lábil, dando mayor protagonismo a la negociación colectiva en detrimento de la prolija intervención pública existente.

La traducción técnica de esto puede resumirse diciendo que una *reforma completa* de las instituciones del mercado de trabajo debía considerar los siguientes aspectos:

(i) Favorecer la *entrada* en el empleo, sobre todo de los colectivos más afectados por el desempleo (jóvenes, no cualificados, mujeres, mayores de 45 años).

(ii) Eliminar ciertos obstáculos a la *salida* del empleo, respecto a una situación muy rígida que encarecía la adaptación de las empresas a las fases bajas del ciclo, y dificultaba la contratación indefinida en períodos expansivos.

(iii) Flexibilizar la *organización del trabajo* dentro de las empresas, favoreciendo la movilidad funcional y geográfica, alargando los períodos de cómputo de jornada, actualizando las clasificaciones profesionales, liberalizando la utilización de horas extraordinarias, etc.

(iv) Ampliar el contenido y mejorar la *estructura de la negociación colectiva*, determinando las materias a tratar en cada nivel negociador, evitando que en cada uno se fijaran condiciones mínimas para los siguientes, limitando la eficacia universal de los convenios y facilitando el descuelgue de empresas.

(v) Mejorar el marco institucional público de las instituciones reguladoras (INEM, Inspección de Trabajo, Juzgados de lo Social).

Pero incluso una reforma integral que hiciera frente a estos cinco puntos, no permitiría resolver totalmente el problema del desempleo, por razones analizadas

(11) En julio de 1979 se firma el Acuerdo Básico Interconfederal, origen del Acuerdo Marco Interconfederal de enero de 1980; al que siguen el Acuerdo Nacional de Empleo de 1982, el Acuerdo Interconfederal un año después y el Acuerdo Económico y Social de 1985-86. Sus contenidos esenciales fueron la determinación de las bandas de crecimiento salarial y la reducción de la jornada laboral.

en el epígrafe 1; y, con frecuencia, se depositaron en la reforma del mercado de trabajo esperanzas desmedidas. La reducción de los *shocks* específicos de demanda y el mantenimiento de una estabilidad macroeconómica que permita el crecimiento continuado de la economía española, son ingredientes esenciales de la solución al problema del desempleo.

El resultado fundamental que cabe esperar de una reforma del mercado de trabajo es *facilitar la adaptación de las empresas a condiciones cambiantes y aumentar la eficiencia con que se asigna el trabajo, sin generar distorsiones adicionales*. Esto puede medirse, por ejemplo, por el aumento de la elasticidad del empleo respecto al PIB (en las alzas y en las bajas cíclicas), y por la parte de aumento de la productividad del trabajo no derivada de mejoras tecnológicas o de cualificación.

Si lo que se persigue es *disminuir el crecimiento de los costes laborales unitarios* (CLU), los resultados son más dudosos. Las mejoras de productividad derivadas de una organización del trabajo más flexible moderarán el crecimiento de estos costes. Pero la dinámica salarial es responsabilidad de las partes en el proceso de negociación colectiva y puede suceder —como existe evidencia de que ocurrió tras 1994— que las partes acuerden no aplicar ciertos aspectos de la reforma a cambio de pactar crecimientos salariales más moderados. El resultado a medio plazo sobre los CLU es, en este caso, ambiguo.

Con frecuencia se ha pedido a la reforma laboral que *aumente el empleo medio que es capaz de generar una economía*. Aquí, de nuevo, el resultado es indirecto. Desde la perspectiva de los costes de ajuste de las empresas, en la medida en que la reforma conduzca a un mercado laboral más eficiente y a una dinámica de CLU más suave, será posible que la economía crezca a ritmos mayores sin sufrir tensiones inflacionistas. Pero el ritmo de crecimiento del PIB de equilibrio estacionario depende sobre todo del ritmo de progreso técnico exógeno y endógeno y de la cualificación de la mano de obra, factores más indirectamente relacionados con las instituciones laborales. No obstante, algunas reformas laborales pueden generar incentivos a la mejora de la cualificación del trabajo como, por ejemplo, una desregulación de la negociación colectiva que aumentaría la dispersión salarial, o un cambio en los mecanismos de protección del desempleo. Otro tema, relevante, sería el efecto que este tipo de medidas tendría sobre el bienestar social, pero aquí se trata solamente de señalar posibles efectos sobre el empleo de equilibrio a largo plazo de algunas reformas de ciertas instituciones laborales.

Además, como es patente en el caso de la economía española, las actividades más inflacionistas no lo son sólo por razón de los costes salariales, sino por su protección frente a la competencia, posición que no es atacable con una reforma laboral. No debe por tanto pedirse a una reforma del mercado de trabajo lo que hay que demandar a reformas del mercado del suelo, transportes, energía, farmacias, educación y sanidad para venta, hostelería, etc.

3. LA REFORMA DE 1984¹²

El largo proceso de reconversión industrial provocado por la crisis iniciada en 1973 fue abordado muy tardíamente por los gobiernos españoles de la época, de forma que se conectó sin solución de continuidad con el ajuste a la nueva perturbación de 1979, y duró un trienio más que en los restantes países de la UE. En 1984 las economías occidentales habían comenzado ya un claro proceso de recuperación, pero la española se encontraba en plena crisis: la tasa de paro alcanzaba el máximo histórico del 20,6% (UE el 10,6%); el crecimiento del PIB era del 1,5% (UE 2,5%); el PIB por habitante alcanzaba sólo el 71,3% de la media de la UE, el valor mínimo desde 1967; y pese a ello el déficit comercial alcanzaba el 3,4% del PIB (UE -1,0%); el empleo presentaba una caída del 1,2%, y había acumulado un 15,4% de disminución desde 1974, presentando también un mínimo histórico desde 1960; y la inflación duplicaba la media de la UE. En este contexto económico se diseñó la reforma de 1984.

El *objetivo de la reforma de 1984* era facilitar con carácter general el acceso al empleo por la vía de fomentar la contratación temporal y de favorecer el primer empleo de los jóvenes. El instrumento utilizado fue *la reforma de las modalidades de contratación*, centrada en tres tipos de contrato principales¹³:

(i) La estrella de la reforma fue el *contrato temporal de fomento del empleo* (CTFE), con una duración máxima de 3 años e indemnización fija a su término de 12 días por año trabajado (frente a los 45 ó 20 días del contrato indefinido según la calificación del despido como improcedente o procedente, respectivamente).

(ii) Los *contratos para la formación y de prácticas*, dirigidos a jóvenes sin y con cualificación, respectivamente, con duración máxima trienal, menores retribuciones y mínimos del tiempo dedicado a la formación y las prácticas.

Los aspectos de formación y cualificación de la mano de obra joven que buscaba su primer empleo, con independencia de que facilitaran una primera experiencia profesional que, con frecuencia, era exigida para poder optar a un contrato posterior más estable, fueron utilizados de forma inadecuada por las empresas, como forma de reclutar mano de obra joven y barata. Baste pensar que los contratos de formación se utilizaron mayoritariamente en las actividades agrícolas y en la construcción, sectores cuya cualificación es baja. Y que fueron frecuentes los casos de encadenamiento de contratos en claro fraude de ley¹⁴.

La figura que sí tuvo éxito, entendiendo por tal su intensa utilización, fue el CTFE: la tasa de temporalidad alcanzó rápidamente el 30% del total de asalariada-

(12) La descripción de esta reforma, así como la de las de 1994 y 1997 es muy sintética y solo comenta aquellos aspectos que, en opinión del autor, tienen especial relevancia para el análisis del mercado de trabajo. Un análisis más general y detallado de la reforma de 1984 puede encontrarse en Segura *et al.* (1991), o en Bentolila, Segura y Toharia (1991).

(13) También se incorporaron otras modalidades menores como el contrato por nueva actividad, pero su utilización fue tan exigua que no merece la pena prestarles atención.

(14) Ejemplo típico, las empresas de seguridad que ligaban las tres formas contractuales: un contrato de formación de 3 años que conducía a la obtención de una "titulación" en seguridad, seguido de otro contrato en prácticas de 3 años para ejercitar los conocimientos de seguridad previamente adquiridos, que podía enlazarse con otros tres años de CTFE.

dos, triplicando la media de la UE. Y 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).

Partiendo de una situación previa a la de 1984, con una tasa de temporalidad muy reducida, era de esperar que los CTFE aumentaran la misma, pero su crecimiento explosivo hay que buscarlo en otras causas que la simple adaptación de las empresas a una tasa de temporalidad normal. Los trabajadores, por razones obvias, prefieren un contrato indefinido a uno temporal. Las empresas también –salvo para puestos que tengan justificada la temporalidad, como la construcción o la hostelería, para los que ya existían figuras contractuales–, desde el punto de vista de la fidelización del trabajador, de su formación, etc. Por tanto, la única explicación a la alta tasa de temporalidad ha de encontrarse en *el menor coste que para la empresa representa un CTFE que uno indefinido*.

¿Dónde se encuentra la diferencia de costes entre ambos tipos de contrato? Por una parte, ha existido una cierta discriminación salarial en los CTFE, pero a todas luces insuficiente para explicar una tasa de temporalidad del 33%¹⁵. La única explicación posible se encuentra en la *diferencia en los costes de rescisión contractual*: fijos, ciertos y muy inferiores en los CTFE que en los indefinidos.

La influencia de los costes de despido sobre el empleo ha sido un factor muy analizado por los economistas¹⁶, y no parece existir duda en que si bien su nivel óptimo no es nulo, un valor comparativamente elevado penaliza el empleo. En España la contratación indefinida arrastraba altos costes de rescisión, no sólo por su cuantía (45 días por año trabajado en caso de despido improcedente con un máximo de 42 mensualidades; 20 en caso procedente), sino por la incertidumbre del proceso de calificación del despido en Magistratura, el alto porcentaje de calificaciones improcedentes (en torno al 85%), y los costes de tramitación (que incluían el abono del salario de tramitación). El CTFE ahorra 25 días de indemnización por año trabajado, y eliminaba prácticamente los costes de tramitación y la incertidumbre sobre la calificación final del despido.

¿Cuál fue el aspecto negativo de los CTFE?: la dualización que generaron entre los ocupados, que tuvo un doble efecto perjudicial sobre el funcionamiento del mercado de trabajo:

1. Por una parte, al aumentar la tasa de rotación de los trabajadores, creó un *núcleo duro de temporalidad*: un tercio de los empleados 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, con lo que su cualificación –uno de los obstáculos a su empleo– seguía siendo deficiente.

2. Por otra parte, un efecto perverso en la negociación colectiva en virtud del cual los trabajadores con contrato indefinido (*insiders*) negociaban los convenios y los temporales (*outsiders*) sufrían los eventuales ajustes en el empleo.

(15) Véase Jimeno y Toharia (1993) y Bentolila y Dolado (1994b).

(16) Véase Bentolila (1997).

En suma, la mayor debilidad de la reforma de 1984 fue tener como único objetivo facilitar la entrada en el mercado de trabajo por la vía de fomentar la contratación temporal no causal con menores costes de rescisión. Esto, *si bien dinamizó el empleo y facilitó los ajustes de plantillas, generó un problema de dualización y segmentación del mercado de trabajo*. Y también permitió obtener una evidencia concluyente sobre la importancia de los costes de despido en la dinámica de la contratación laboral española.

La opinión dominante entre los economistas¹⁷, una vez evaluados los efectos de la reforma de 1984, puede resumirse en pocas frases. Por una parte, seguían incólumes aspectos muy discutibles de la estructura de la negociación colectiva, de la organización interna del trabajo en las empresas y de la regulación del mercado laboral. Además, no se había abordado el tema, políticamente espinoso, de los costes de rescisión de la contratación indefinida. Por último, se había producido una dualización excesiva del mercado de trabajo al perderse el principio de causalidad en la contratación temporal, resultando deseable su reducción.

Y todo esto, con tasas de desempleo que duplicaban las de la media de la UE y que no conseguían bajar del 15,7% tras la fuerte expansión de la segunda mitad de la década de los años 80. ¿A qué podían deberse estas tasas diferenciales de paro tan importantes?

4. LOS FACTORES DIFERENCIALES DEL DESEMPLEO

La discusión del epígrafe 1 permite afirmar que existen, entre los países industrializados, dos modelos diferenciados de mercado de trabajo: el anglosajón, cuyo paradigma es el de los EEUU, y el europeo-continental¹⁸. Modelos que se diferencian en su diseño institucional, en la flexibilidad laboral, el ámbito de la negociación colectiva, el papel de la regulación pública, los costes de despido –y en otros aspectos relacionados como la protección del desempleo–; que han dado lugar a dinámicas salariales y de empleo muy distintas en el último tercio del s. XX. Analizaremos las diferencias institucionales estilizadas entre ambos y, posteriormente, las características específicas del modelo español, en búsqueda de explicaciones del comportamiento diferencial del desempleo en nuestra economía y, por tanto, de argumentos para la reforma.

4.1. Europa vs. los EEUU

En 1973, antes de la primera crisis del crudo y poco después de la pérdida de la relación fija dólar-oro, la tasa de paro en los EEUU se situaba en el 5%, y la de la UE entre el 1 y el 3%. En 1996, la media de la UE alcanzaba el 10% y los EEUU habían recuperado la tasa de desempleo previa a 1973: el 5,2%. Y todo

(17) Posiblemente el área de economía del trabajo es donde más investigación de alta calidad se ha producido en España en las últimas décadas. Baste la referencia al volumen recopilado por Bentolila y Toharia (1991) y los trabajos aquí citados (una parte muy pequeña de los realizados) en la década de los años 90. Y también la compilación de Dolado y Jimeno (1995).

(18) Omitimos el japonés que, por sus características institucionales, no es ni reproducible en economías occidentales, ni un modelo de eficiencia asignativa.

esto, con un aumento muy superior de la población activa estadounidense y un ritmo medio de crecimiento económico semejante en ambas áreas.

Desde el punto de vista de las instituciones del mercado de trabajo, y en consonancia con la discusión del epígrafe 1, tras este distinto comportamiento subyace una combinación de instituciones laborales¹⁹ que conducen a que los *shocks* externos aumenten tendencialmente en Europa los niveles de paro de equilibrio. En buena medida, una rigidez mayor de los mercados de trabajo europeos²⁰ que puede sintetizarse en su enfoque *productivista*, y en concreto, en cuatro factores:

(i) El fuerte proceso de absorción de mano de obra agrícola –no cualificada– de las economías de la UE a lo largo del período comentado, ya realizada por los EEUU con anterioridad.

(ii) La existencia de salarios mínimos en las economías de la UE hace que un trabajador pueda emplearse sólo si su productividad permite a la empresa pagar dicho salario, lo que implica que los trabajadores menos cualificados no pueden encontrar empleo.

(iii) Los mecanismos relativamente generosos de protección al parado en la UE, que elevan su salario de reserva.

(iv) La mayor rigidez de ciertas condiciones de trabajo como la movilidad, el cómputo de jornada, los costes y libertad de despido, etc.

Por el contrario, en los EEUU no existe salario mínimo²¹, de forma que cualquier trabajador que aporte algo al PIB puede encontrar trabajo siempre que existan actividades susceptibles de contratar trabajadores de baja cualificación, a lo que se une la práctica inexistencia de subsidios al desempleo que activa la búsqueda y aceptación de empleo por parte de los parados.

Nótese que de esta enumeración no se deriva que la reforma de los mercados de trabajo europeos, y en particular del español, tenga que ir en la línea de reproducir el diseño institucional del mercado estadounidense. Y esto es así por dos tipos de razones.

Por una parte, porque algunas rigideces tienen efectos económicos positivos: por ejemplo, cierta estabilidad en el empleo fideliza a los trabajadores; la indemnización por despido óptima, desde el punto de vista de la economía, no es nula; una regulación estricta de higiene y seguridad en el trabajo disminuye el grado de siniestralidad y aumenta la productividad; cierta protección del parado facilita encontrar un nuevo trabajo más acorde con su productividad, etc. Los problemas surgen cuando estas rigideces superan el nivel óptimo deseable, o cuando se produce una combinación de rigideces que reduce la respuesta del salario real al desempleo, y existe abundante evidencia de que esto ha sido así, sobre todo en el caso español.

(19) Otras diferencias institucionales explican también parte del comportamiento diferencial de las economías estadounidense y europeas, como por ejemplo, los mercados de capital y el papel del sector público.

(20) Para un análisis comparativo del desempleo y las rigideces laborales en los EEUU y Europa, véase Nickell (1997) y Balakrishnan y Michelacci (1998).

(21) Sobre los efectos del salario mínimo en España y en Europa, puede consultarse Dolado y Felgueroso (1997), y Dolado *et al.* (1996), respectivamente.

Por otra parte, porque también existen costes [beneficios] económicos y sociales del modelo estadounidense [europeo]. Desde hace algunos años se ha venido señalando que los EEUU están aprovechando la expansión continuada de la década de los años 90 para trasladar al futuro los costes sociales que implica la existencia de los *working poor*²² y una distribución de la renta cada vez más desigual con una práctica constancia del salario real medio. Por su parte la UE ha sufrido en las recientes crisis poco en términos de desigualdades distributivas, aunque sí en términos de empleo.

La UE no es imaginable sin sistemas de protección al desempleo o sin una garantía de acceso gratuito a ciertos bienes preferentes –*v.gr.*: sanidad, educación–, porque ello se encuentra en el centro del pacto social que ha permitido una fortísima expansión europea desde finales de la II Guerra Mundial, que en medio siglo ha conseguido que la productividad media del trabajo de la UE haya pasado del 45% al 85% de la estadounidense, con niveles de equidad muy considerables. Posiblemente la UE esté controlando con éxito los costes sociales de los ciclos trasladando hacia el futuro el análisis de la sostenibilidad de las transferencias de renta que ello exige.

El adecuado equilibrio no es copiar el sistema estadounidense²³, sino tratar de eliminar las rigideces del modelo europeo que operan en contra del empleo, para que el mercado de trabajo funcione con mayor flexibilidad y reduzca los costes en términos de desempleo de unas políticas distributivas consideradas deseables por la mayoría de los ciudadanos europeos.

4.2. España vs. Europa²⁴

La segunda comparación, más relevante a nuestros efectos, es la del comportamiento del paro español y el de los países centrales de la UE.

En 1973 España presentaba tasas de paro del orden del 2-3%, similares a las de la UE, y cuarto de siglo más tarde duplicaba la media de desempleo de referencia, con una tasa de participación femenina claramente inferior, que implicaría un aumento de la población activa femenina entorno a 1,4 millones de personas, en caso de alcanzar el nivel medio comunitario²⁵.

Una parte de esta diferencia es achacable a la *evolución de la población activa* (PA) y de la natalidad. Por poner unos pocos ejemplos: entre 1973 y 1996 la PA italiana creció un 12% y la española un 21%; entre 1973 y 1996 la PA de la UE(4)²⁶ creció un 10% y la española un 15%. Estas diferencias se deben, aparte

(22) Es decir, los trabajadores que perciben un salario que sitúa sus ingresos por debajo de la línea definida oficialmente por el Gobierno Federal como de *pobreza*.

(23) Es útil recordar que los voceros de esta tendencia eran los mismos que hace tres años señalaban a los mercados de trabajo japonés y de los tigres asiáticos como los “otros” modelos a copiar por las economías europeas occidentales.

(24) Una versión sintética de las peculiaridades relativas del mercado de trabajo español respecto a los de la UE puede verse en Dolado, Gros y Jimeno (1998), cap. II.3.

(25) Un análisis detallado de la evolución del empleo y paro españoles puede verse en Toharia (1996).

(26) UE(4) = Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia. La tasa española está distorsionada dada la emigración neta a Europa.

del desfase temporal de incorporación de distintos colectivos al mercado de trabajo, al retraso de una década en el comportamiento demográfico español. Esto supondrá un cierto alivio del problema del paro cuando empiecen a incorporarse las cohortes de población derivadas de menores tasas de natalidad, tras el *baby boom* de la década de los años 60, pero no puede explicar diferencias estables en la tasa de desempleo, porque el efecto a corto plazo sobre ésta de las disminuciones de la población activa es muy mecánico y poco duradero.

Otro factor explicativo se encuentra en *la distinta dinámica del empleo*. De nuevo unas pocas cifras bastarán para ilustrar el problema: entre 1973 y 1996 la economía española destruyó un 3,2% de sus puestos de trabajo, mientras que Italia o Francia creaban un 5%; en la expansión 1986-90 España aumentó su empleo el 15% y la UE(4) sólo el 7%; pero en la crisis 1990-94, la UE(4) redujo su empleo en un 3% y España en un 7%. El ciclo de empleo ha sido mucho más intenso en el caso español, pero esto, de nuevo, no permite explicar las diferencias permanentes en media de las tasas de paro.

Algunas otras anomalías del mercado de trabajo español pueden tratar de explicarse por diferencias “estructurales” con los países centrales de la UE. Por ejemplo, la tasa de temporalidad española debe ser superior a la de la UE por el mayor peso relativo de la agricultura y el turismo, que son típicas actividades de temporada, pero esto no puede explicar una tasa tres veces mayor, como la resultante de la reforma de 1984 ya comentada.

Por tanto, hay que buscar explicaciones adicionales al diferencial de la tasa de paro española. Las siguientes parecen gozar de una razonable aceptación entre los economistas.

1. *La brecha salarial de principios de la década de los años 70*. En los primeros años de la década de los 70, la contención salarial acumulada, el largo período de bonanza económica, y la debilidad política de la etapa final de la dictadura, condujeron a fuertes crecimientos de los salarios reales españoles. Esta dinámica duró aproximadamente hasta la segunda mitad de la década, en que a partir de 1977 la negociación salarial se determinó en función de la tasa de inflación esperada –y no como antes en función de la experimentada más algunos puntos porcentuales–, pero en la medida en que a partir de ese momento los salarios reales no decrecieron, la brecha salarial real acumulada en 1971-1975 se mantuvo, llegando hasta nuestros días.

Cuál sea la importancia cuantitativa de este factor es discutible, pero sin lugar a dudas es un elemento significativo, porque disponemos de un experimento casi de laboratorio: la comparación con el caso portugués. La brecha salarial, por motivos muy similares, se produjo tras la revolución que derrocó la dictadura salazarista, pero fue reabsorbida pocos años más tarde por la flexibilidad a la baja de los salarios reales lusos²⁷.

(27) Es significativo que en el estudio comparativo de Nickell (1997) el único país en el que es preciso introducir una *dummy* para explicar el comportamiento del mercado de trabajo es España, y esa *dummy* es precisamente la brecha salarial comentada. Para un análisis comparativo más detallado de los casos portugués y español, véase Blanchard y Jimeno (1995), Castillo, Dolado y Jimeno (1998) y Bover, García Perea y Portugal (2000).

2. Una economía que en un cuarto de siglo reduce su tasa de inflación a una sexta parte y sextuplica su tasa de paro, presenta signos evidentes de *shocks* diferenciales de demanda. La explosión salarial de la década de los años 70 vino seguida de una *fuerte contracción monetaria*: los tipos de interés real ex post, que habían sido ligeramente negativos por media en el período 1970-1977 (en 1975-1977 del -4,8%), crecieron fuertemente hasta situarse en el 3,1% en el período 1978-1985 y en el 7% en la etapa expansiva 1986-1988²⁸. Esto fue debido a que como a lo largo de la década 1978-1988 el déficit público se mantuvo en media por encima del 4% del PIB, la política de estabilidad tuvo que descansar exclusivamente sobre la política monetaria, que fue más restrictiva que en los restantes países de la UE. Expresado en otros términos, un elemento diferencial del comportamiento de la economía española en el período analizado ha sido el mayor coste en términos de empleo de las políticas de demanda instrumentadas. Y este coste parece haber sido más acusado en la crisis de comienzos de la década de los años 90²⁹.

3. *La asimetría de efectos de algunos shocks externos*. Por ejemplo, la caída de la productividad total de los factores se traduce en la UE en un aumento tanto de la tasa de participación como de la de desempleo; pero en España se salda sin apenas alterar la tasa de participación y, pese a crecer más que la media de la UE, con un elevación muy superior de la tasa de paro de equilibrio, lo que apunta a un mayor debilitamiento del papel estabilizador del desempleo. Además, existe evidencia razonable de que en el período 1970-1996 la economía española presentó fuentes apreciables de asimetría real respecto a las alemana, francesa y británica considerando como *shocks* externos los precios internacionales del crudo y el PIB y tipo de interés estadounidenses³⁰.

4. *El fuerte aumento de la PA desde 1986 ha sido casi exclusivamente femenino*. En la medida en que los ingresos femeninos con frecuencia constituyen una segunda fuente de renta familiar, cabe esperar que el salario de reserva de la mujer sea superior al masculino. Si esto es así, puede explicar una parte no despreciable de la evolución de la tasa de paro desde mediados de la pasada década.

5. *La explosión de la temporalidad tras la reforma de 1984*. Esto ha favorecido una negociación colectiva que diferencia entre *insiders* (contratados indefinidos) y *outsiders* (contratados temporales). Los primeros son quienes negocian los convenios, siendo su objetivo mejorar o cuando menos mantener el salario real de los ocupados. De esta forma, si la negociación conduce a salarios reales excesivos, la empresa ajusta su plantilla, recayendo dicho ajuste sobre los contratados temporales cuyos costes de despido son muy inferiores. Existe una sólida evidencia de que esto ha sido así en la economía española³¹, generando una dinámica de los salarios reales poco relacionada con las tasas de paro.

(28) Los tipos ex ante crecieron aún en mayor medida, situándose entre 0,5 y 1 puntos porcentuales por encima de los ex post. Véase Bentolila y Blanchard (1990).

(29) Véase Blanchard *et al.* (1995).

(30) Véase Ballabriga, Sebastián y Vallés (1999).

(31) Una contrastación de la hipótesis de *insiders-outsiders* para España puede verse en Bentolila y Dolado (1994 a).

6. Tras 1984 la combinación de *una alta tasa de rotación* derivada de la temporalidad y de *una generosa protección al desempleado* tanto en términos de salarios de reposición como de cobertura de los parados, permite a los trabajadores con CTFE períodos dilatados a lo largo de los cuales alternan la situación de contratado temporal con la de desempleado, sin que por ello sufran apreciablemente sus ingresos medios. Los factores negativos de este comportamiento ya han sido señalados, pero constituye un colchón que permite amortiguar los efectos sociales de las altas tasas de paro.

7. En las expansiones, y con tasas de desempleo cercanas al 20%, se presentan problemas de *adecuación entre vacantes y parados*, lo que en ciertos casos impide cubrir vacantes y reducir el desempleo. El problema aquí reside en la falta de adecuación de la cualificación de los parados a las demandas del mercado de trabajo (*mismatch* formativo) y en la falta de movilidad de la mano de obra (*mismatch* geográfico)³².

Algunos de estos fenómenos tienen que ver con las instituciones del mercado de trabajo (en particular, la no reabsorción de la brecha salarial, la negociación *insiders-outsiders*, y otros efectos de la alta tasa de temporalidad); pero otros no, como por ejemplo el *mismatching* que tiene que ver con defectos de formación, o la composición del aumento de la PA. Y otros, como los señalados en (2)-(3), tienen su origen en las políticas de demanda y asimetrías de las perturbaciones externas, pero sus efectos duraderos sobre el desempleo, una vez agotado el proceso de recorte de beneficios, disminución de la acumulación de capital y reconversión industrial, sólo pueden explicarse en términos del cambio inducido sobre el comportamiento de los parados³³. En cualquier caso, tanto los primeros, como el hecho de que aún queda sin explicar una parte relevante del diferencial de desempleo español, hace que tenga sentido profundizar en el análisis del marco institucional del mercado laboral.

Esto no es sino una forma de señalar la insuficiencia básica de la reforma de 1984: sólo se planteó el problema de facilitar la entrada en el mercado de trabajo por la vía de la contratación temporal no causal que incluía unos costes de rescisión menores y ciertos.

5. LA REFORMA DE 1994³⁴

En la década 1984-1993 apenas se producen cambios en las instituciones laborales españolas, aunque existen ciertas modificaciones en 1992 y 1993. 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 la prestación llamada contributiva. En lo esencial, los requisitos de elegibilidad se endurecieron exigiéndose haber estado empleado al menos 12 meses en los últi-

(32) Véase Bentolila y Dolado (1991), Bentolila (1997 b) y Arellano y Bover (1999).

(33) Véase Bentolila y Blanchard (1990).

(34) Una opinión cualificada de la reforma puede verse en Jimeno (1996); y un análisis interesante de las reformas de 1994 y 1997 en lo relativo a las relaciones entre el análisis económico y el derecho del trabajo en los temas centrales de las mismas puede verse en Malo y Toharia (1997).

mos 6 años (frente a los 6 meses en los últimos 4 años previos); el salario de reposición del primer año se rebajó en 10 puntos porcentuales respecto a la situación anterior; y se redujeron ligeramente la duración máxima, y en un 25% del salario mínimo las percepciones de los trabajadores por cuenta propia. 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 y se retocasen el pago de cuotas del parado a la Seguridad Social y los límites mínimos de la prestación.

La motivación de estas medidas fue tratar de cortar el peso de las prestaciones por desempleo en el déficit público, lo que se consiguió en buena medida a partir de 1994 por el inicio de la recuperación económica, pero los efectos incluyeron una reducción de la tasa de cobertura que se extiende hasta fines de la década. Y aunque la importancia de los cambios no permiten calificarlos como reforma laboral, sí apuntaron en la dirección de endurecer las condiciones de acceso a los beneficios del desempleo –mayor que en la media de la UE–, y reducir su generosidad –que se sitúa por encima de dicha media–.

Pero es en 1994 cuando se plantean por primera vez los problemas del mercado de trabajo de forma integral, alumbrándose una reforma que cabe calificar parcialmente como “contrareforma” de la de 1984 al perseguir como uno de sus objetivos principales reducir la tasa de temporalidad. De nuevo la descripción de la reforma será muy selectiva, y estará articulada en torno a los cinco bloques de problemas fundamentales.

5.1. *Entrada en el empleo*

Junto a temas menores³⁵, la novedad principal en materia de contratos fue la eliminación del CTFE, aunque se concediera una prórroga de 18 meses para eliminar los efectos coyunturales sobre el empleo de una desaparición brusca.

La segunda novedad fue el *contrato de aprendizaje* para los comprendidos entre 16 y 25 años con titulación inferior a la Formación Profesional, que obligaba a dedicar al menos el 15% de la jornada a tareas de formación, con salarios que podían alcanzar el 70-80-90% del salario de un trabajador equivalente a lo largo de sus tres años de duración máxima. La protección que ofrecía este contrato era limitada y de carácter no contributivo.

La tercera pieza destacable es el *fomento de la contratación a tiempo parcial*, muy poco utilizada en España por sus restricciones legales, y que se flexibilizó notablemente. Se permitió la contratación a tiempo parcial para cualquier duración de jornada inferior a la habitual, eliminándose el máximo anterior de dos tercios de la jornada considerada habitual en la actividad que se tratara. Se autorizó el cómputo anual de jornada y se fijó una protección social reducida en los contratos de duración marginal, es decir, los de jornada inferior a 12 horas semanales o 48 mensuales. Además, desapareció el contrato fijo discontinuo que se convirtió en contrato a tiempo parcial indefinido.

(35) Como, por ejemplo, un contrato de prácticas de duración entre 6 y 12 meses para “titulados de formación profesional y otros equivalentes”.

En su conjunto, los cambios relativos a modalidades de contratación perseguían tres objetivos de importancia desigual. El primero, que implicaba un cambio radical respecto a la filosofía de la reforma de 1984, la *recuperación del principio de causalidad en la contratación temporal*. El segundo, fomentar la contratación a tiempo parcial para facilitar el acceso al empleo de personas que, fundamentalmente por sus cargas familiares, no podían compatibilizar éstas con una jornada completa. Por último, tratar de garantizar el contenido efectivo de formación de los contratos de jóvenes de escasa cualificación y reducir los costes de contratación de los mismos para las empresas.

5.2. Salida del empleo

La evidencia acumulada demostraba con nitidez que para incentivar el empleo indefinido frente al temporal era preciso rebajar los costes de despido que soportaban las empresas, es decir, flexibilizar la salida del mercado de trabajo. Por razones explicables en términos políticos³⁶, la estrategia elegida para esto fue *no modificar las indemnizaciones por despido tratando de reducir otros componentes de su coste*.

Para lograr esto, por una parte se facilitaron los aspectos organizativos del despido: desapareció la figura del despido nulo, y se limitó la necesidad de autorización previa a los despidos colectivos, dando una definición más flexible de los mismos.

La mayor esperanza se depositó sin embargo en la modificación del Art. 52c del Estatuto de los Trabajadores que define las causas del despido procedente, en un intento de lograr que el porcentaje de calificaciones improcedentes de los casos que acababan en sentencia de las Magistraturas de Trabajo se redujera, reflejando más adecuadamente la realidad económica de la empresa. Junto a las causas ya reconocidas se añadieron las “económicas”, entendidas como situaciones en que, aunque no hubiera motivos organizativos o de producción para el despido, las perspectivas futuras de la empresa en el mercado justificaban la reducción de plantilla.

Este enfoque –que como veremos volvió a seguirse en la reforma de 1997–, tuvo escaso éxito. La razón se encuentra en la incapacidad técnica de las Magistraturas de Trabajo para valorar con criterios adecuados la existencia o no de una “causa económica” que justifique la reducción de plantilla; incapacidad que no pueden subsanar con el recurso a informes periciales externos por falta de recursos. En estas condiciones, la aleatoriedad de las sentencias siguió siendo muy elevada, apareciendo dos formas distintas de entender la modificación del Estatuto de los Trabajadores: la de los magistrados y Tribunales Superiores de Justicia autonómicos que consideraban debían limitarse a constatar que la empresa había cumplido los requisitos legales y formales que la habilitaban para solicitar la apreciación de causa económica; y la de quienes creían se debía entrar en el fondo de la cuestión. Pero el “fondo de la cuestión” no podía consistir mas que en opiniones poco calificadas sobre si la reducción de plantilla era “proporcionada” o no al problema que

(36) La reforma de 1994, que no logró el acuerdo de los sindicatos, desembocaría en una huelga general.

trataba de resolver la empresa, o sobre si había otras decisiones empresariales que podían conducir a los mismos resultados sin reducir el empleo³⁷.

5.3. Organización del trabajo

En este área el avance de la reforma fue significativo porque introdujo *elementos muy importantes de flexibilización en la organización del trabajo dentro de las empresas*.

Por una parte, se aceptó que el cómputo de la jornada de trabajo fuera anual –sometido a las normas sobre jornada diaria máxima y tiempo mínimo de descanso– y desapareció la obligación legal del sobrepago de las horas extraordinarias, que pasó a ser competencia de la negociación colectiva. Por otra parte, las clasificaciones profesionales de los Reglamentos y Ordenanzas, que afectaban seriamente a las posibilidades de movilidad funcional, fueron derogadas encargando su sustitución a los convenios colectivos. Por último, se dieron pasos sustanciales en el tema de la movilidad. La movilidad funcional entre trabajadores que realizan funciones equiparables se convirtió en potestad de la empresa, y la geográfica trató de fomentarse fijando sólo unos principios genéricos de asunción del coste de traslado por parte de la empresa, pero no de indemnización³⁸.

El resultado de este subconjunto de reformas fue muy positivo en lo relativo a la mayor flexibilidad interna de jornada y de movilidad funcional. Y la tendencia a llevar a la negociación colectiva temas que antes eran regulados administrativamente, fue la adecuada. Sin embargo, la sustitución de las clasificaciones profesionales se demoró en muchos casos durante años, por desacuerdo o estimación de escasa importancia del tema por las partes en la negociación. Y la movilidad geográfica no se plasmó en su regulación por convenio en la mayoría de los casos.

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.

5.4. Contenidos y estructura de la negociación colectiva

Desde el punto de vista de los contenidos, la reforma de 1994 va en la dirección correcta de ampliarlos, sustituyendo muchas regulaciones legales por los acuerdos entre las partes sobre esos temas. La derogación de las viejas Ordenanzas Laborales es un caso claro.

Sin embargo, la propia *estructura de la negociación colectiva* varió muy poco. Se mantuvo una pluralidad de situaciones heterogéneas en cuanto a la articulación entre convenios de distintos niveles (nacional, de rama, sector, provin-

(37) Incluso en ciertas sentencias se llegó a argumentar que, dado el nivel de pérdidas de la empresa, la reducción de las mismas por ajuste de la plantilla era pequeño (una valoración cuantitativa sobre fines y medios); o que debían tomarse otras medidas para mejorar la posición de la empresa (una opinión sobre estrategia empresarial).

(38) Un análisis de la importancia de la movilidad geográfica en la explicación de diferenciales de desempleo entre regiones puede verse en Bentolila (1997b).

cial, de empresa) no eliminándose el principio de aplicación del convenio más favorable en cada caso y materia, aunque la reforma obligó a que en los convenios de mayor nivel se hicieran explícitas las condiciones que habilitaran el descuelgue de las empresas individuales del convenio. Existe bastante evidencia de que dichas condiciones con frecuencia o no se llegaron a pactar, o tuvieron un contenido que las hizo poco operativas.

5.5. *Regulación del mercado*

Las dos innovaciones fundamentales fueron las relativas a la autorización y regulación de nuevos intermediarios en el mercado de trabajo y el cambio funcional del INEM.

Se autorizaron las empresas privadas de colocación no lucrativas y las de cesión de trabajadores. Se trataba de eliminar una anomalía de la legislación española que, además, resultaba absurda dentro de la UE, ya que la prohibición de empresas nacionales de cesión de trabajadores no podía impedir que se instalara en territorio nacional una empresa comunitaria que realizara labores de mediación en el mercado de trabajo. Lo razonable de la reforma quedó patente con la proliferación de este tipo de empresas, que cumplen funciones de mediación demandadas por las empresas y deseables para los parados, aunque se detectaron ciertas prácticas indeseables, que fueron posteriormente subsanadas³⁹. No obstante, al limitarse drásticamente el funcionamiento de las empresas de colocación con fines lucrativos, la competencia efectiva en la intermediación no se desarrolló.

Esto, a su vez, implicó el final del INEM en su papel de monopolista de colocaciones en el mercado de trabajo, mejorando el proceso de intermediación en el mismo, y permitiendo que el INEM pudiera concentrarse en las tareas de formación y control del desempleo, que son las que presentan ventajas en su centralización.

Una *valoración conjunta* de la reforma de 1994 arroja más luces que sombras. Fue una reforma tardía ya que las limitaciones y defectos de la anterior se habían manifestado con claridad hacía tiempo⁴⁰, pero estuvo en la línea correcta: tratar todas las áreas relevantes del mercado de trabajo (y no sólo las modalidades de contratación); recuperar el principio de causalidad de la contratación temporal; ampliar sustancialmente los contenidos de la negociación colectiva derogando la parte más obsoleta de la legislación laboral; flexibilizar la caracterización del despido procedente atendiendo a consideraciones económicas y no solo de tutela jurídica del trabajador; fomentar la contratación a tiempo parcial; favorecer la movilidad funcional y geográfica de los trabajadores; y evitar algunos de los aspectos más nocivos de la negociación en cascada.

Sin embargo, no todos estos objetivos se cubrieron de forma satisfactoria, en parte por limitaciones de la reforma (v.gr: no reducir directamente las indemnizaciones por despido); en parte porque trabajadores y empresarios decidieron no

(39) Costes excesivos del servicio repercutidos sobre los trabajadores y casos en que éstos no fueron dados de alta en la plantilla de la empresa cedente. Estas prácticas han vuelto a reaparecer con intensidad al calor del actual ciclo expansivo de la economía española.

(40) El informe sobre la reforma de 1984, encargado por el Gobierno a una comisión de expertos, data de principios de 1991. Véase Segura *et al.* (1991).

hacer operativos algunos aspectos de la reforma (v.gr: la movilidad); en parte, por último, por defectos de aplicación (el caso del despido improcedente).

Tras la reforma de 1994, existía un acuerdo bastante generalizado entre los economistas sobre cuales eran los “temas pendientes” que, antes o después, deberían modificarse, y que cabe agrupar en tres bloques:

(i) La reducción efectiva de los costes de despido y el tratamiento conjunto de estos con la protección al desempleo, tratando simultáneamente de favorecer la contratación indefinida y minimizar los incentivos negativos a la búsqueda de empleo que el sistema pudiera generar⁴¹.

(ii) La modificación de la estructura de la negociación colectiva en la línea de facilitar la inserción en la misma de las Pymes, y la adaptación de aquella a las condiciones particulares de las empresas⁴².

(iii) Tratar de resolver los problemas pendientes de una caracterización del despido procedente que tuviera sentido económico y no implicara la desprotección de los derechos fundamentales de los trabajadores.

6. LA REFORMA DE 1997

Al contrario que sus predecesoras, realizadas por los Gobiernos respectivos tratando de lograr –con éxito relativo la de 1984 y rotundo fracaso la de 1994– el acuerdo de los agentes sociales, la reforma de 1997 fue una iniciativa impulsada por el Gobierno que actuó como mero catalizador, llevando al BOE los términos textuales pactados entre las cúpulas de patronales y sindicatos mayoritarios. Esto explica una parte de su éxito, al ser la primera reforma con el acuerdo pleno de los agentes sociales, y también de sus limitaciones al no tratarse problemas que no deseaban abordar las partes.

La reforma se articuló en tres piezas legales⁴³, estando la principal dedicada a la introducción de ciertas formas contractuales y a tratar de lograr una redacción más precisa de las causas de despido procedente.

El *objetivo principal* declarado de la reforma era la disminución de la tasa de temporalidad, y la estrella de la reforma fue el *nuevo contrato de fomento* (NCF) que era un contrato indefinido dirigido a personas comprendidas entre 18 y 29 o de más de 45 años, que incluía una indemnización por despido improcedente de 33 días por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades. Recuperada ya en 1994 totalmente la causalidad en el empleo temporal, el NCF trataba de, utilizando el instrumento de las bonificaciones en las cuotas pagadas a la Seguridad Social, dinamizar la contratación indefinida.

(41) Análisis de los efectos de los costes de despido y, también, de la percepción de transferencias por parte de los parados sobre el desempleo, pueden verse en Bentolila (1997a), Bover, Arellano y Bentolila (1998) y en Bover y Gómez (1999).

(42) Una descripción muy útil de la estructura de la negociación colectiva española puede verse en García, García y Urtasun (1999).

(43) El Acuerdo Interconfederal para la estabilidad del empleo; el Acuerdo sobre Negociación Colectiva; y el Acuerdo sobre cobertura de mínimos.

Un nuevo *contrato de formación* vino a sustituir al existente, limitando la edad máxima de firma (que se redujo de 25 a 21 años), la duración máxima (que pasó de 3 a 2 años), fijando como percepción mínima el SMIG (en vez del 70-80-90% del salario de un trabajador equivalente), y equiparado este contrato a los ordinarios en cuanto a la prestación por incapacidad laboral transitoria del trabajador.

También se introdujeron algunas modificaciones en la *contratación a tiempo parcial*, reapareciendo los contratos fijos discontinuos eliminados en la reforma de 1994, e incluyendo en las cotizaciones la totalidad de las contingencias en los contratos de duración marginal.

En cuanto a la calificación del despido procedente, se siguió la estrategia iniciada en 1994 de dar una nueva redacción al Artículo 52 c del Estatuto de los Trabajadores, añadiendo como causa de procedencia “ya sea por su [la empresa] posición competitiva en el mercado o por exigencias de demanda”.

Las dos piezas legales restantes de la reforma forman un abigarrado conjunto de acuerdos sobre muchos temas menores, entre los que cabe destacar tres. En primer lugar, el acuerdo formal de no tratar los mismos temas en distintos niveles de la negociación colectiva. En segundo lugar, la potenciación de los convenios nacionales por rama de actividad como pieza central de la negociación. Por último, la generalización del salario mínimo de entrada a todo el ámbito nacional y todas las actividades.

Existen varios aspectos positivos de la reforma. Uno es que constituyó un acuerdo entre los agentes sociales, de forma que cabía esperar que sus términos se plasmasen en la práctica.

Un segundo aspecto positivo fue el reconocimiento explícito por parte de los sindicatos de que los costes de despido penalizan el empleo indefinido. Esto condujo a una reducción de los mismos en el NCF, aunque no se generalizó esta disminución a los contratos indefinidos ya existentes.

También puede considerarse en el activo de la reforma una redacción más cuidadosa del tantas veces citado artículo 52 c que caracteriza el despido improcedente, aunque en este caso, la estrategia de tratar de dar mayor certidumbre a las decisiones de las Magistraturas por la vía de una definición más precisa ya se había mostrado inútil en la reforma de 1994.

Sin embargo, también existen sombras en la reforma. La principal, derivada de constituir un acuerdo entre las partes: aquellos temas en los que el acuerdo no resultó posible, aunque requirieran de modificación, fueron ignorados. El más importante, la estructura de la negociación colectiva, como era de esperar en un acuerdo entre cúpulas organizativas, parte de cuyo poder se deriva de la peculiar relación entre niveles de negociación.

Otro aspecto negativo ha sido el encarecimiento relativo de la contratación a tiempo parcial y para la formación por la vía de aceptar que generaran derechos contributivos no justificables como tales, y de generalizar el salario mínimo de entrada para todo el ámbito nacional y actividad. Esto quizá haya sido responsable de que la contratación a tiempo parcial se haya expandido moderadamente desde los 110.000 contratos de 1996 hasta los 123.000 de 1997 y los 147.000 de 1998, que posiblemente no serán superados en 1999, aunque en términos de tasas

de creación estas cifras supongan pasar del 5 al 9%. Los contratos a tiempo parcial de carácter indefinido crecieron en 1999 a una alta tasa del 34,5%, pero su peso en el total de contratación sigue siendo muy bajo (del 1,5%)⁴⁴.

El tema de la contratación a tiempo parcial ha sido, además, objeto de una cierta posterior contrarreforma⁴⁵ pactada entre Gobierno y centrales mayoritarias que ha introducido nuevas rigideces. En concreto, se ha vuelto a fijar un tope máximo (77%) de la jornada habitual a tiempo completo para calificar la contratación a tiempo parcial; se mantiene el cómputo anual pero la distribución de la jornada debe incluirse en el contrato; se limitan las horas extraordinarias a casos de fuerza mayor, y se equipara la protección social a la de los contratos a tiempo completo.

Por último, dos aspectos relativos al diseño del NCF. El primero, la exclusión de los parados entre 30 y 45 años, que representaban el 14% del paro total. Se ha criticado con frecuencia la exclusión de parados entre 30 y 45 años pero, por razones legales, un contrato "nuevo" exige que no sea universal, por lo que la crítica puede ser válida en lo que se refiere a la definición concreta del ámbito personal de aplicación, pero no en lo que respecta a que existan colectivos excluidos de la aplicación del NCF. El segundo, que el Gobierno eligió la vía de fuertes subvenciones para fomentar este tipo de contratación lo que supone altos costes públicos, desequilibrios financieros en la Seguridad Social, y escasa eficacia cuando las subvenciones se retiran.

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, ya que partiendo de una tasa máxima del 34,1% (tercer trimestre de 1996), se llegó a un mínimo del 32,6% (primer trimestre de 1999), que ha repuntado hasta el 33,3% (tercer trimestre de 1999). En conjunto, partiendo de una ratio de temporalidad del 33,8% en 1996, en el trienio transcurrido, la reducción ha sido de un punto (32,8). Por otra parte, la tasa de rotación sigue siendo muy elevada, ya que en 1999 han sido necesarios 50 contratos temporales para crear un puesto de trabajo indefinido.

En suma, aunque el NCF con sus menores costes de rescisión y la política generosa de bonificaciones en las cuotas de la SS ha conducido a que el 70% de las nuevas contrataciones sean indefinidas, la tasa de temporalidad no ha flexionado, porque persisten los contratos temporales ordinarios con una duración inferior a la de los CTFE de 1984, lo que ha conducido a un aumento de la tasa de rotación del empleo temporal y a una menor duración media⁴⁶.

Por último, no sabemos qué parte de la expansión del empleo indefinido tras 1997 se ha debido a la reforma y de cuál es responsable el ciclo expansivo de la

(44) En lo que respecta a asalariados, su porcentaje con contrato a tiempo parcial aumento muy modestamente en 1999 con un fuerte aumento de los temporales (13,6%) y una modestísima expansión de los fijos (1,9%).

(45) Real Decreto-Ley 15/1998. Para un análisis detallado del mismo véase García Perea (1998).

(46) Lo que unido al endurecimiento de los requisitos de elegibilidad para la percepción de seguro de desempleo de 1992, ha reducido la tasa de cobertura, sobre todo de los contratados temporales, aumentando su precariedad.

economía española desde 1995⁴⁷, y los contratos fijos acogidos a la reforma han representado un tercio del total de contrataciones indefinidas, siendo el resto ordinarias o conversión de antiguos temporales.

7. CONCLUSIONES Y TEMAS PENDIENTES

Tras el reciente éxito de la economía española al superar los requisitos de convergencia nominal para iniciar, junto a otros diez países, la tercera fase de la UEM, llama la atención la posición que ocupa en la ordenación de países en términos de convergencia nominal y real.

Los indicadores nominales sitúan a España en posiciones intermedias dentro de la UEM –salvo la inflación–, pero los indicadores reales la ubican bien en la novena posición –si se usa el PIB por habitante–, bien en la última si se utiliza cualquier indicador de empleo: tasa de paro total, femenino, de larga duración, de jóvenes, de mayores de 45 años. Esto indica que la economía española es una economía europea avanzada de nivel medio, que su mercado de trabajo corresponde al modelo europeo, pero también que representa un caso extremo del mismo.

Esta posición extrema tiene su origen, por una parte, en el largo período autárquico 1939-1959, al que siguió una apertura al exterior que, a partir de 1964, fue reconducida por unos Gobiernos claramente intervencionistas. Por otra parte, la transición política coincidió con la crisis de principios de la década los años 70, lo que retrasó la decisión de afrontar una reforma cuyos costes políticos eran previsiblemente elevados.

El proceso de reforma del mercado de trabajo español, iniciado tardíamente en 1984, optó inicialmente por la estrategia de favorecer la entrada en el mercado de trabajo abaratando la contratación temporal y rompiendo el principio de causalidad de la misma. El resultado inmediato fue un alto crecimiento de la elasticidad del empleo al PIB, acompañado de una explosión de la tasa de temporalidad que, en pocos años, llegó a situarse en el 33%, triplicando la media de la UEM. Las consecuencias negativas de esta dualización del mercado de trabajo en términos de la dinámica de la contratación colectiva (*insiders-outsiders*), y de la segmentación de un grupo de trabajadores enfrentados a un futuro de escasa cualificación y alternancia de períodos de empleo y paro, así como el convencimiento de que una verdadera reforma del mercado de trabajo debía contemplar otros aspectos que la mera definición de nuevas formas contractuales, condujo a la reforma de 1994.

Las reformas de 1994 y 1997 pueden considerarse “contrareformas” de la de 1984 en un doble sentido. Por una parte, los respectivos Gobiernos partieron de

(47) Esto es debido a que en 1999 el INE modificó la metodología de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPA). La nueva EPA recoge con mayor fiabilidad el paro y el empleo españoles, que se encontraban sobre y subvalorados respectivamente con la metodología precedente. Pero como el INE no ha proporcionado estimación alguna sobre el efecto “escalón” en los niveles de empleo (positivo) y paro (negativo) del cambio metodológico, las *tasas de variación del paro y el empleo se encuentran distorsionadas* y resulta imposible para los analistas determinar qué parte de las mismas se debe al efecto ciclo, qué parte al cambio metodológico y cuál es la realmente imputable al efecto de las reformas del mercado de trabajo.

una situación en la que la tasa de temporalidad era muy elevada y fuertemente contestada por los sindicatos, por lo que pudieron ofrecer a éstos aceptar medidas encaminadas a la reducción de la temporalidad. Por otra parte, y a cambio de la recuperación del principio de causalidad y la penalización relativa de la contratación temporal, se lograron abordar muchos otros temas, hasta entonces vetados por los sindicatos, tales como la flexibilización de la organización interna del trabajo en la empresa (1994), la definición precisa del despido improcedente (1994 y 1997), la reducción de los costes directos de despido (1997), el fomento de la contratación a tiempo parcial (1994 y 1997); o, cuando menos muy conflictivos, como por ejemplo el fomento específico de la contratación de jóvenes sin cualificación (1994 y 1997), la ampliación del papel de la negociación colectiva en detrimento de la regulación administrativa de las condiciones de trabajo (1994), y otros aspectos descritos en epígrafes precedentes.

La coyuntura del mercado de trabajo cuando se escriben estas líneas (marzo de 2000) ha mejorado sustancialmente respecto al ciclo económico precedente, lo que se ha reflejado en el hecho de que la tasa de desempleo ha caído en el último trienio en torno a los 5 puntos porcentuales, si bien resulta imposible descomponer esta caída entre sus distintos componentes por razones ya apuntadas (véase *n.* 47).

Sin embargo, el interrogante fundamental radica en saber en qué medida este buen comportamiento depende de reformas institucionales del mercado de trabajo y en qué medida del ciclo expansivo de la economía española, porque sólo las mejoras del primer tipo serán permanentes. La economía española conoció un comportamiento del empleo similar al del último trienio: en la expansión de 1987-91 se crearon 1,2 millones de empleos y la tasa de paro bajó del 20,5% al 16,3%⁴⁸. Pero en la crisis de 1991-94 se destruyeron 0,9 millones de empleos y la tasa de paro rebotó hasta el 24%. El test definitivo de la eficacia de las reformas de 1994 y 1997 tendrá pues que esperar a un nuevo período de menor crecimiento económico.

Un factor que, sin embargo, tiene una influencia importante en el mejor comportamiento del mercado de trabajo tras la reforma de 1997 respecto a la de 1994, es la notable mejora de las condiciones de estabilidad macroeconómica y la mejor combinación de políticas económicas desde el punto de vista del empleo. El proceso de consolidación presupuestaria iniciado en 1995 y la compatibilidad de esto con un tono progresivamente menos restrictivo de la política monetaria ha permitido que los tipos de interés españoles experimentaran un continuado descenso desde 1996 hasta igualarse a los del núcleo de la UE a fines de 1997.

Pero pese a la mejora del paro, la tasa sigue siendo la mayor de la UEM, al igual que la de temporalidad. Y, sobre todo, muchos de los problemas siguen siendo los de hace dos décadas, aunque su intensidad se haya suavizado. Una sucinta enumeración de estos *problemas pendientes del mercado de trabajo español* podría ser la siguiente:

1. La persistencia de los núcleos duros de desempleo: jóvenes, no cualificados, mayores de 45 años. Y en todas estas categorías, las tasas de paro femeninas son muy superiores a las masculinas.

(48) Una tasa menor que la actual si se tiene en cuenta el efecto de afloramiento de empleo y descenso del paro que incorpora el diseño de la nueva EPA.

2. La baja tasa de participación femenina, pese a su sustancial aumento entre 1985 y 1994 cuando representa prácticamente el total del aumento de la población activa, tendencia ralentizada en el último trienio.

3. La alta tasa de temporalidad, que afecta al 70% de los jóvenes y que viene marcada por una apreciable discriminación salarial.

4. Una inadecuada institucionalización de la estructura de la negociación colectiva, en detrimento de las Pymes.

5. Una clara insuficiencia de las políticas activas de empleo frente a las políticas horizontales basadas en las bonificaciones a la contratación indefinida, que son caras, poco eficaces y discriminan contra las empresas que tienen baja tasa de temporalidad en su empleo⁴⁹.

Los puntos (1) y (2) se encuentran relacionados con el (5). Si el paro se concentra en colectivos muy definidos, y esto ha sido así desde hace muchos años, es claro que además de modificaciones menores en el diseño de contratos es preciso implementar políticas activas dirigidas a dichos colectivos. Por ello, los comentarios que se hacen a continuación se refieren a tres aspectos: la reducción de la temporalidad, la estructura de la negociación colectiva y las políticas activas de empleo.

7.1. *La reducción de la temporalidad*

El elevado grado de temporalidad es una de las grandes asignaturas pendientes de las reformas laborales españolas, pese a que el objetivo principal de las de 1994 y 1997 era su reducción. Una vez recuperado el principio de causalidad de la contratación temporal, roto en la reforma de 1984, el mantenimiento de las actuales tasas de temporalidad, solo puede deberse al *mayor coste relativo de las contrataciones indefinidas*. Este problema, como ya se ha analizado, responde a tres factores de índole muy distinta: la discriminación salarial negativa de la contratación temporal; la amplísima caracterización del despido improcedente; y el mayor coste de la indemnización por rescisión de la relación laboral indefinida. La solución, por tanto, parece evidente: mantener el principio de causalidad y dejar que los restantes aspectos se pacten en los convenios colectivos.

La discriminación salarial, un aspecto del uso abusivo de los contratos temporales, debería eliminarse⁵⁰, pero esto sólo es posible dentro del marco de la negociación colectiva ya que no tiene sentido que la ley determine que el salario de un contratado temporal tenga que ser igual al de un trabajador equivalente con contrato indefinido, lo que obligaría a regular e inspeccionar muchos temas afines en la empresa. Además sería conveniente adecuar las prestaciones contributivas a que tiene derecho un contratado temporal a su historial contributivo real, mas allá de las prestaciones no contributivas.

Las causas del despido y su caracterización como procedente o improcedente, así como la indemnización por rescisión de la relación laboral también debe-

(49) En España, en el trienio 1993-1995 se gastó en protección al desempleo el 3,5, 3,3 y 2,6% respectivamente del PIB, y a políticas activas se dedicó el 0,5, 0,6 y 0,7%. Estos porcentajes sólo son superiores a los británicos (cuyo mercado de trabajo es más modelo "anglosajón"), Grecia y Austria.

(50) Al menos en lo que no responde a posibles diferencias de productividad relacionadas con la motivación del trabajador, posibles procesos de aprendizaje en el trabajo, etc.

rían pactarse en convenio. La vía intentada en 1994 y 1997⁵¹ de definir de forma exhaustiva las causas de la procedencia se ha mostrado inoperante, porque las Magistraturas de Trabajo no pueden tener capacidad para valorar desde un punto de vista técnico la situación de una empresa, sus perspectivas de demanda, los cambios tecnológicos y organizativos, su viabilidad a medio plazo, etc. Por ello lo más sensato es que las Magistraturas se ocupen del control de legalidad básico, es decir, de dictaminar sobre el exacto cumplimiento y aplicación no abusiva de las cláusulas del convenio relativas a la calificación del despido.

Por otra parte, la propia cuantía de la indemnización también debería pactarse. El acuerdo de 1997 de reducir la indemnización por despido improcedente en los nuevos contratos indefinidos de 45 a 33 días por año trabajado –y el máximo de 42 a 24 meses– es posiblemente insuficiente porque cabe pensar que la patronal ha aceptado una reducción modesta para lograr un acuerdo y conseguir que se abordara por vez primera este tema. Fijar la indemnización en el convenio abriría la posibilidad de que los representantes de los trabajadores estuvieran dispuestos a aceptar en una empresa o actividad determinada menores indemnizaciones por despido a cambio, por ejemplo, de disminuir el porcentaje de temporalidad⁵².

Por último, un tema conflictivo sobre el que existe una consistente evidencia empírica: el desincentivo a la búsqueda y aceptación de un puesto de trabajo que suponen ciertos regímenes de protección al desempleo. Como ya se ha comentado, la protección óptima al desempleo no es nula, pero una protección relativamente generosa y duradera es el factor que más negativamente afecta a la probabilidad de salir de la situación de parado⁵³. Por tanto, la consideración conjunta de los costes de despido y el seguro de desempleo en la línea de incluso ser más generoso, pero durante un plazo más breve, favorecería la dinámica de entrada en el empleo. Además esto reduciría el gasto protector, aumentaría los ingresos de la Seguridad Social y permitiría suavizar los efectos sobre los ingresos familiares del despido.

7.2. *La estructura de la negociación colectiva*

Esta ha sido la gran ausente de todas las reformas. En 1984 porque se trataba de una reforma limitada a las modalidades de contratación. En 1994 porque su conflictiva tramitación con los agentes sociales hizo que el Gobierno descartara la idea de incluir un tema tan espinoso que agudizaría el enfrentamiento con las cúpulas patronales y sindicales. En 1997 porque el Gobierno decidió que la reforma fuera producto exclusivo de la negociación entre las cúpulas, sin interferencia alguna, con el objetivo imaginable de no hacer frente a los costes políticos que implica toda reforma laboral.

(51) Y que fue defendida por el autor en 1994.

(52) Posibilidad tanto menor cuanto más correcta sea la hipótesis de que la negociación colectiva española cumpla la hipótesis de *insiders-outsiders*. Sobre los efectos de la eliminación de la indemnización por despido a cambio de la creación de un fondo rescatable por el despido en el momento de la rescisión (y también de la descentralización de la negociación colectiva) en Chile, desde el período de la dictadura militar hasta la actualidad, véase Edwards y Edwards (1999).

(53) Véase, por ejemplo, Bover, Arellano y Bentolila (1998) y también Bover y Gómez (1999).

El análisis económico permite afirmar que existen tres posibles estructuras de negociación eficientes. Bien aquella que se encuentra totalmente descentralizada en la empresa y que sólo ha de cumplir los preceptos legales básicos; bien la convivencia entre un convenio de ámbito lo más general posible y los de empresa; bien la absolutamente centralizada⁵⁴, porque son estructuras que o bien permiten adaptar exactamente la negociación a la situación de cada empresa individual sin restricciones previas (la descentralizada), o bien implican una elevada coordinación de la negociación y, por tanto, como se argumentó en el epígrafe 1, no erosionan la influencia del desempleo sobre los salarios favoreciendo mecanismos de persistencia. Pero la casuística española es enorme y, con frecuencia, las empresas se encuentran sometidas a convenios de tres ámbitos distintos.

La implantación de una negociación descentralizada en la empresa presentaría fuertes problemas en España. De tipo político, ya que se identifica –no necesariamente de forma correcta– con la individualización de las relaciones de trabajo, y desarticularía la organización actual de los sindicatos. Pero también dificultades de índole regulatoria, ya que la ley debería ocuparse de mayor número de temas⁵⁵.

Por ello, la línea más eficaz y practicable sería la convivencia entre un convenio de rama, sector o autonómico y convenios de empresa en que se definieran con precisión los temas a tratar en cada nivel de negociación para eliminar el efecto cascada en que cada nivel define mínimos para el siguiente, y que evitara la eficacia general automática de los convenios superiores a la empresa. Para ello, en el nivel más general podrían determinarse, por ejemplo, temas relativos al despido e indemnización, la movilidad, el computo de jornada, etc. En la empresa, además de los salarios, se trataría de ajustar las condiciones generales al territorio y empresa respectivos.

El lector podrá pensar en que he omitido algo esencial: la cláusula de descuelgue del convenio de ámbito superior. De nuevo la experiencia de las reformas recientes hace pensar que sería mejor que la adhesión a los convenios de ámbito más general fuera voluntaria, que incluir en los mismos una cláusula de descuelgue que resulta poco operativa. Puede parecer que la adhesión voluntaria va en contra del propio carácter colectivo de la negociación, pero ello no es así, porque la negociación en la empresa la llevan a cabo los representantes de los trabajadores, y no cada trabajador individual y podrían tasarse los requisitos de representatividad para no adherirse al convenio de ámbito superior. Y, en el tema de requisitos de representatividad, cabría introducir muchas mejoras en la situación española en que los mismos conducen a que sólo haya dos sindicatos representativos –que en empresas, actividades o comunidades concretas no lo son–, y a que la voz de los empresarios la lleve una organización como la CEOE cuyo grado efectivo de representatividad es desconocido y donde las Pymes tienen un peso mínimo.

(54) Esta última es la existente, por ejemplo, en algunos países escandinavos. Por razones de factibilidad, no discutiremos esta posibilidad en relación al modelo español, pero merece la pena señalar que en Layard, Nickell y Jackman (1991) se encuentra evidencia de que en Suecia el poder de los *insiders* en la negociación colectiva es muy pequeño.

(55) No obstante, el proceso de integración europea implica en sí mismo un aumento significativo de la descentralización. Véase Bean *et.al.* (1998).

Pero la gran ventaja de la adhesión voluntaria sería que no discriminaría contra las Pymes. Resulta paradójico que todos los agentes sociales y gobiernos declaren que las Pymes son quienes crean empleo, las empresas más dinámicas, y una larga retahíla de elogios –algunos de ellos sin base alguna– y que, simultáneamente, favorezcan una estructura de negociación colectiva que las perjudica en beneficio de las grandes empresas. Existen actividades en que la empresa líder prefiere no tener convenio propio y sumarse al de rama, porque esto le proporciona una prima de beneficio al tratarse de un convenio pactado para la “media” del sector. Y existen convenios de ámbito superior que no son asumibles en ciertos aspectos por muchas empresas del mismo.

Este tema tiene además influencia en aspectos de lo que cabría llamar “demografía empresarial”, que no sólo se ven dificultados por requisitos administrativos para abrir (o cerrar) una empresa, sino también por las rigideces de una estructura de negociación colectiva que dificulta la asunción de los resultados por parte de empresas que se encuentran en etapas muy distintas de su consolidación en el mercado.

7.3. *Concentración del paro en colectivos específicos y políticas activas de empleo*

El primer punto a considerar es la alta concentración del paro, y del de larga duración, en personas con un grado de cualificación bajo (jóvenes no cualificados que buscan su primer empleo, mayores de 45 años con cualificación obsoleta, mujeres no cualificadas). Es difícil pensar que la existencia de un *salario mínimo*, universalizado en la reforma de 1997, no tenga que ver con este fenómeno⁵⁶. Puesto que, por razones ya aducidas, en general los economistas no son partidarios de la eliminación del salario mínimo, una propuesta razonable sería que las empresas que contrataran a trabajadores cuya productividad no permitiera retribuirles con dicho mínimo, recibieran una subvención por la diferencia.

Nótese que esto no sólo permitiría aumentar el empleo de no cualificados, sino que ahorraría recursos públicos al tener sólo que pagar por la diferencia entre la productividad y el salario mínimo, y no por el total del seguro o subsidio de desempleo. No obstante, el problema básico de esta medida es que requiere de una definición precisa de los colectivos cuyo empleo se subvencione para no caer en una política puntual, variable y no siempre de efectos duraderos, de primas a colectivos heterogéneos de cualificación muy distinta.

Las políticas activas de empleo han sido escasas en España y, lo que quizá sea más importante, de muy modesta eficacia. El problema principal es que *las políticas activas de empleo deben dirigirse a colectivos muy específicos y acotados* y no consistir en proyectos universales de carácter genérico. Esto es así por dos motivos. El primero, que las causas del desempleo duradero son distintas para unos u otros trabajadores: los problemas de cualificación no son genéricos, sino específicos (adecuación a perfiles exigidos por las vacantes); las discapacidades son diferentes entre si; la disponibilidad de jornada distinta; comarcas y actividades concretas requieren planes adaptados a situaciones muy específicas, etc. El

(56) Véase el razonamiento del epígrafe 4, punto (ii).

segundo, que las políticas activas deben estar sometidas a una evaluación permanente de su eficacia, y ésta solo puede determinarse si se dirigen a colectivos acotados con gran precisión, que permitan medir los efectos sobre el empleo controlando todos los factores relevantes.

Un ejemplo sencillo puede ser ilustrativo. Un programa dirigido a “jóvenes no cualificados” es muy difícil de evaluar. Supongamos que, tras gastar 400 millones en un colectivo de 10.000 personas, se observa que el 12% ha conseguido empleo. ¿Es este un indicador adecuado de la eficacia del programa? No si no podemos controlar por variables no relacionadas con el programa que pueden ser responsables de parte de los resultados. Si, por ejemplo, se pudiera observar que ese 12% presenta ciertas características homogéneas entre sí (actividad de empleo, provincia, conocimientos previos, etc.) que comparten sólo con el 40% de los acogidos al programa, sería mucho más eficaz gastarse 160 millones en un colectivo de 4.000 personas que compartieran esas características además de ser “jóvenes no cualificados”. El efecto sobre el empleo sería el mismo, pero el porcentaje de éxito sería del 30%, su coste se habría reducido en un 60%, y no se generarían expectativas falsas a 6.000 personas.

Un último aspecto a señalar es el relativo a la *flexibilización de la jubilación* y la *penalización de las prejubilaciones anticipadas*. Deberían fomentarse situaciones voluntarias mixtas de trabajo a tiempo parcial y pensión parcial a partir de ciertas edades hasta una máxima superior a la actual, porque ello redundaría en un mayor bienestar de los individuos, y en menores costes laborales reales para las empresas⁵⁷. La evidencia empírica no permite sostener que esto afectara negativamente a las probabilidades de empleo de jóvenes o parados de larga duración⁵⁸. Respecto a las prejubilaciones, tiene poco sentido que se fomenten con dinero público y que no corran a cargo de las cuentas de resultados de las empresas.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, M. y Bover, O. (1999): “Learning about migration decisions from the migrants: an exercise in endogenous sampling and complementary datasets”, DT 9908, Servicio de Estudios, Banco de España.
- Balakrishnan, R. y Michelacci, C. (1998): “Unemployment dynamic across OECD countries”, Working Paper 9806, CEMFI.
- Ballabriga, F., M. Sebastián y Vallés, J. (1999): “European asymmetries”, *Journal of International Economics*, 48, págs. 233-253.

(57) Para dar una idea de la magnitud del fenómeno, cabe señalar que la diferencia entre las tasas de empleo de los EEUU y la UE de individuos entre 55 y 64 años sin estudios universitarios, explican el 20% del total de las diferencias entre tasas de empleo de ambas economías. Agradezco este dato a J.F. Jimeno.

(58) Y, además, esto mejoraría muy sensiblemente el equilibrio actuarial del sistema de pensiones públicas, lo que en un horizonte de consolidación presupuestaria es socialmente muy importante. Piénsese en lo que significaría en términos de TIR interno del sistema de pensiones que, por ejemplo, la mitad de los jubilados durante sus primeros cinco años de jubilación percibieran sólo el 50% de la pensión y cotizaran para desempleo al 50%.

- Bean, Ch., R. (1994): "European Unemployment: A Survey", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXII, 2, págs. 573-619.
- Bean, Ch., S. Bentolila, G. Bertola y Dolado, J.J. (1998): *Social Europe: one for all?*, CEPR, *Monitoring European Integration Serie*, n.º 8.
- Bentolila, S. (1997a): "Las decisiones judiciales sobre despidos en España: una perspectiva económica", *Cuadernos de Información Económica*, FUNCAS, n.º 128-129; págs. 170-79.
- Bentolila, S. (1997b), "Sticky labor in Spanish regions", *European Economic Review*, 41, n.º 3-5, págs. 591-98.
- Bentolila, S. y Blanchard, O.J. (1990): "Spanish Unemployment", *Economic Policy*, 10, págs. 233-281.
- Bentolila, S. y Dolado, J.J. (1991): "Mismatch and internal migration in Spain: 1962-86", en *Mismatch and Labour Mobility* (ed. Padoa-Schioppa), Cambridge University Press, págs. 182-236.
- Bentolila, S. (1994a): "Spanish labour markets", *Economic Policy*, abril, págs. 53-99.
- Bentolila, S. (1994b), "Labour flexibility and wages", *Economic Policy: An European Forum*, 18, págs. 53-69.
- Bentolila, S. y Gilles Saint Paul, (1992): "The Macroeconomic Impact of Flexible Labour Contracts, with an Application to Spain", *European Economic Review*, 36, 5. págs. 1.013-1.053.
- Bentolila, S., J. Segura y Toharia, L. (1991): "La contratación temporal en España", *Moneda y Crédito*, 195, págs. 225-65.
- Bentolila, S. y Toharia, L. (eds.) (1991): *Estudios de economía del trabajo en España*, tomo III. Ministerio de Trabajo, Madrid.
- Blanchard, O.J. y Jimeno, J.F. (1995): "Structural Unemployment: Spain versus Portugal", *American Economic Review (P&P)*, 85, 2, págs. 212-218.
- Blanchard, O.J., J.F. Jimeno, J. Andrés, Ch. Bean, E. Malinvaud, A. Revenga, G. Saint-Paul, D.J. Snower, R. Solow, D. Taguas y Toharia, L. (1995): *Spanish Unemployment, is there a solution?*, CEPR, London.
- Blanchard, O.J. y Wolfers, J. (2000): "The role of shocks and institutions in the rise of european unemployment: the aggregate evidence", *The Economic Journal*, 110, págs. C1-C33.
- Bover, O., M. Arellano y Bentolila, S. (1998): "Unemployment duration, benefit duration, and the business cycle", Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Bover, O., P. García Perea y Portugal, P. (2000): "Labour market outliers: lessons from Portugal and Spain", *Economic Policy* (en prensa).
- Bover, O. y Gómez, R. (1999): "Nuevos resultados sobre la duración del desempleo de larga duración y la salida a un empleo fijo", DT 9903, Servicio de Estudios, Banco de España.
- Castillo, S., J.J. Dolado y Jimeno, J.F. (1998): "A tale of two neighbour economies: does wage flexibility make the difference between Portuguese and Spanish Unemployment?", DT 9802, FEDEA.
- Dolado, J. y Felgueroso, F. (1997): "Los efectos del salario mínimo: evidencia empírica para el caso español", *Moneda y Crédito*, 204, págs. 213-63.
- Dolado, J., D. Gros y Jimeno, J.F. (1998): "La UEM y el mercado de trabajo en España: costes y beneficios", Fundación Repsol.
- Dolado, J. y Jimeno, F.J. (1995) (eds.): *Estudios sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español*, FEDEA.

- Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning y Teulings, C. (1996): "The Economic Impact of Minimum Wages in Europe", *Economic Policy*, 23, págs. 317-72.
- Dolado, J. y Malo de Molina, J.L. (1985): "Desempleo y rigidez en el mercado de trabajo en España", *Boletín Económico*, Banco de España, septiembre.
- Edwards, S. y Edwards, A.C. (1999): "Economic Reforms and Labor Markets; Policy Issues and Lessons from Chile", 29th *Economic Policy Panel*, Frankfurt, April.
- Eichengreen, B. e Iversen, T. (1999): "Institutions and economic performance: evidence from the labour market", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, págs. 121-138.
- Flynn, J. (1999): "Structural Differences between the US and the Euro Area", *Quarterly Bulletin Central Bank of Ireland*, págs. 71-88.
- García, P., I. García y Urtasun, A. (1999): "La estructura de la negociación colectiva: aspectos normativos", EC/1999/38, Servicio de Estudios, Banco de España.
- García Perea, P. (1988): "El contrato a tiempo parcial", Documento c/1998/118, Servicio de Estudios, Banco de España.
- Jackman, R., C. Pissarides y Savouri, S. (1999): "Unemployment policies", *Economic Policy*, págs. 449-490.
- Jimeno, J.F. (1996): "Los efectos visibles de la reforma laboral de 1994", DT 9609, FEDEA.
- Layard, R., S.J. Nickell y Jackman, R. (1991): *Unemployment, macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press.
- Malo, M.A. y Toharia, L. (1997): "Economía y derecho del trabajo: las reformas laborales de 1994 y 1997", *Cuadernos Económicos de Información Comercial Española*, n.º 63, págs. 155-74.
- Malo de Molina, J.L. (1984): "Distorsión y ajuste en el mercado de trabajo español", *Papeles de Economía Española*, n.º 21, págs. 214-35.
- Miguélez, F. y Prieto, C. (eds.) (1991): *Las relaciones laborales en España*, Siglo XXI, Madrid.
- Mortensen, D.T. y Pissarides, C.A. (1999): "Unemployment responses to 'skill-biased' technology shocks: the role of labour market policy", *The Economic Journal*, 109, págs. 242-265.
- Nickell, S. (1997): "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe vs. North America", *Journal of Economic Perspectives*, 11, 3 págs.
- Raymond, J.L. (1993): "Acortamiento de distancias, convergencia y competitividad en los países de la Europa de los doce", *Papeles de Economía Española*, 56, págs. 78-97.
- Segura, J. (1998): "Una introducción a la teoría y la política de la convergencia real", *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, IV, págs. 12-27.
- Segura, J., F. Durán, L., Toharia y Bentolila, S. (1991): *Análisis de la contratación temporal en España*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Toharia, L. (1996): "Empleo y paro en España: Evolución, situación y perspectivas", *Economiaz*, 35, págs. 36-67.

Fecha de recepción del original: marzo, 2000

Versión final: noviembre, 2000

ABSTRACT

This paper studies the impact of the Spanish labour market reforms implemented in 1984, 1994 and 1997. On the basis of a comparative analysis of the evolution of employment and unemployment in the economies of the USA, the EU and Spain, we consider the relative importance of the employment institutions, national demand policies and the interactions between institutions and shocks in the explanation of the observed differences. We then turn to a characterisation of the Spanish labour market, analysing the earlier mentioned reforms and evaluating their effects on the behaviour of employment, temporary and short-term contracts and the persistence of unemployment. The paper closes with some proposals for addressing still unresolved problems: the high rate of temporary and short-term contracts, the structure of collective bargaining and the persistence and concentration of unemployment in specific collectives.

Key words: unemployment, labour market, institutions.

JEL classification: J40, J50, J60.