

César Alonso Borrego*
José Enrique Galdón Sánchez**

LA PROTECCIÓN AL EMPLEO EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN Y CONSECUENCIAS

Este trabajo se centra en la influencia de las regulaciones del mercado de trabajo en el funcionamiento de éste. Para ello, describe las reformas laborales ocurridas en Europa en las dos últimas décadas, con especial atención al mercado de trabajo español. A este mercado, que ha registrado históricamente las mayores tasas de paro de la OCDE, su grado de protección al empleo lo ha situado como uno de los mercados de trabajo menos flexible del mundo. Se investigan las consecuencias de la protección al empleo en España tanto a nivel micro como macroeconómico. Asimismo, se describen las principales características de la economía española y los desafíos y problemas a los que se enfrenta su mercado de trabajo en el futuro próximo.

Palabras clave: mercado de trabajo, protección al empleo, temporalidad, reformas laborales, España.
Clasificación JEL: J20, J32, J41, J52, J65.

1. El mercado de trabajo en España: una panorámica

La tasa de paro de la economía española se ha situado históricamente como la más alta de la OCDE. A este hecho ha contribuido muy especialmente la regulación del mercado de trabajo, que es una de las más estrictas de Europa. En concreto, y como puede verse en el Gráfico 1, la sensibilidad de la tasa de desempleo respecto

al crecimiento de la economía es sustancialmente menor que en otros países. El mercado de trabajo español ha vivido diversas reformas encaminadas a favorecer la creación de empleo. Estas reformas se han centrado en abaratar los costes de despido introduciendo nuevas figuras de contratación.

La reforma que ha tenido consecuencias más profundas en la composición del mercado de trabajo tuvo lugar a finales de 1984. Dicha reforma desvinculó los contratos temporales del principio de causalidad imperante hasta el momento. Con anterioridad, el contrato indefinido constituía el único contrato posible excepto para cubrir temporalmente puestos de trabajo por bajas o por situaciones estacionales. Tras la reforma, la contratación temporal pasó rápidamente a convertirse en la modalidad dominante de

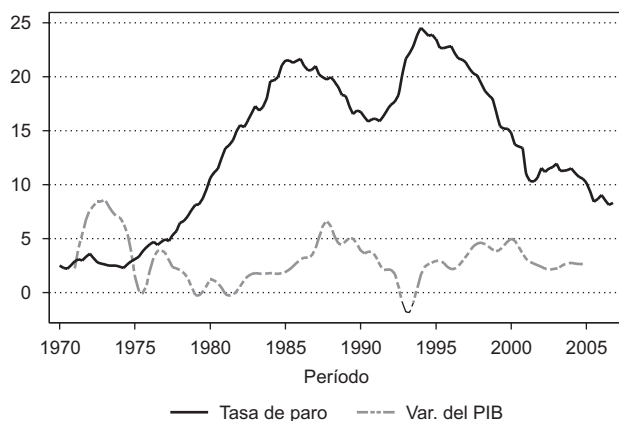
* Universidad Carlos III de Madrid.

** Universidad Pública de Navarra. Institute for the Study of Labor (IZA).

Los autores agradecen la financiación del Ministerio de Educación y Ciencia a través de los proyectos SEJ2006-05710/ECON y SEJ2005-03470/ECON, respectivamente.

GRÁFICO 1

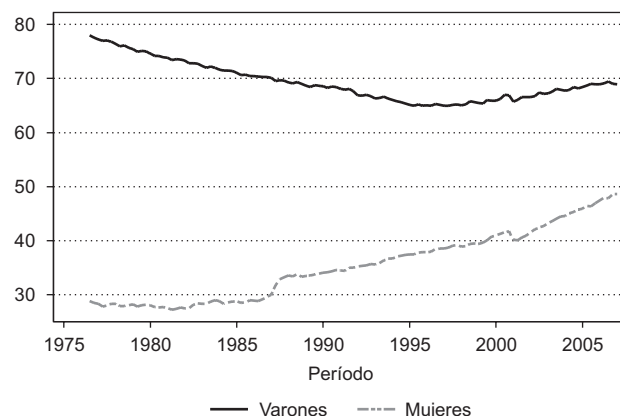
**CRECIMIENTO Y DESEMPLEO EN ESPAÑA
(En %)**



FUENTE: Encuesta de Población Activa y Contabilidad Nacional de España. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

GRÁFICO 3

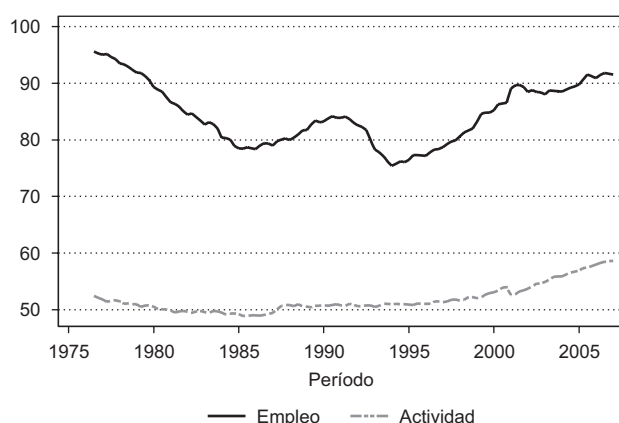
**TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO
(En %)**



FUENTE: Encuesta de Población Activa. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

GRÁFICO 2

**TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO
(En %)**



FUENTE: Encuesta de Población Activa. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

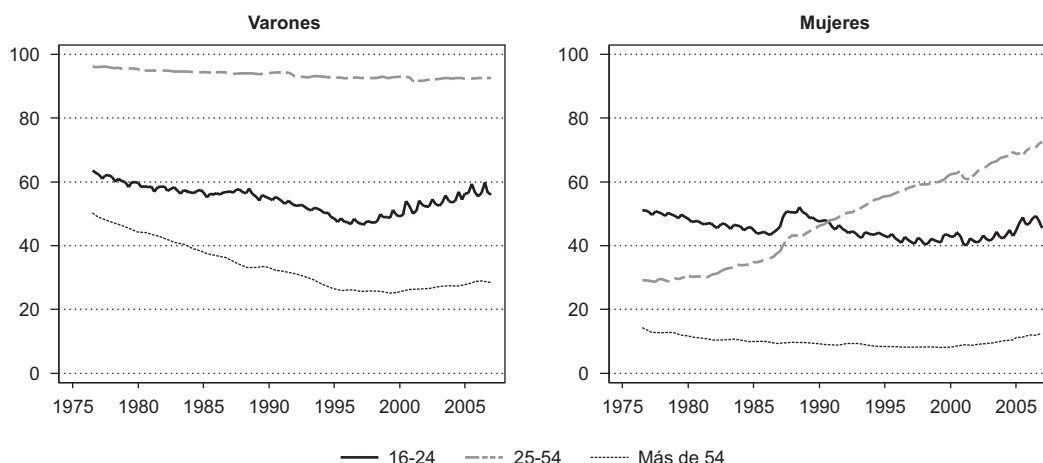
contratación. En este artículo nos proponemos analizar cómo los cambios experimentados en el grado de protección al empleo, que se manifiestan a través de las sucesivas reformas que se han llevado a cabo en el mercado de trabajo, han afectado al mismo.

Junto a las mencionadas reformas laborales, el mercado de trabajo español ha vivido transformaciones sustanciales en las tres últimas décadas. Entre ellas, cabe destacar la evolución de la tasa de actividad, que ha pasado de estar por debajo del 50 por 100 en 1985 a acercarse en la actualidad al 60 por 100 (véase Gráfico 2). Este incremento secular en la tasa de actividad ha venido acompañado de una fuerte caída en la tasa de empleo entre 1985 y 1995, lo que ilustra la incapacidad del mercado de trabajo español para absorber dicho incremento de la población activa.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo aparece como el principal factor del incremento de la participación, de manera que el aumento de 15 puntos porcentuales en los 20 últimos años ha acercado la tasa de participación femenina al 50 por 100 (véase Gráfico 3). Por el

GRÁFICO 4

TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO Y EDAD (En %)



FUENTE: *Encuesta de Población Activa*. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

contrario, la tasa de participación masculina ha caído alrededor de 10 puntos desde 1975. Por edades, podemos ver que es el colectivo de mujeres entre 25 y 54 años el que explica en mayor medida el aumento en la tasa de participación (véase Gráfico 4). La creciente participación femenina supone, no obstante, una situación muy diferente por sexos en cuanto a las oportunidades de empleo. Así, de acuerdo con el Gráfico 5, el paro femenino es notablemente mayor que el masculino para edades inferiores a 55 años. Podemos ver que el colectivo más afectado por el paro es el de mujeres jóvenes.

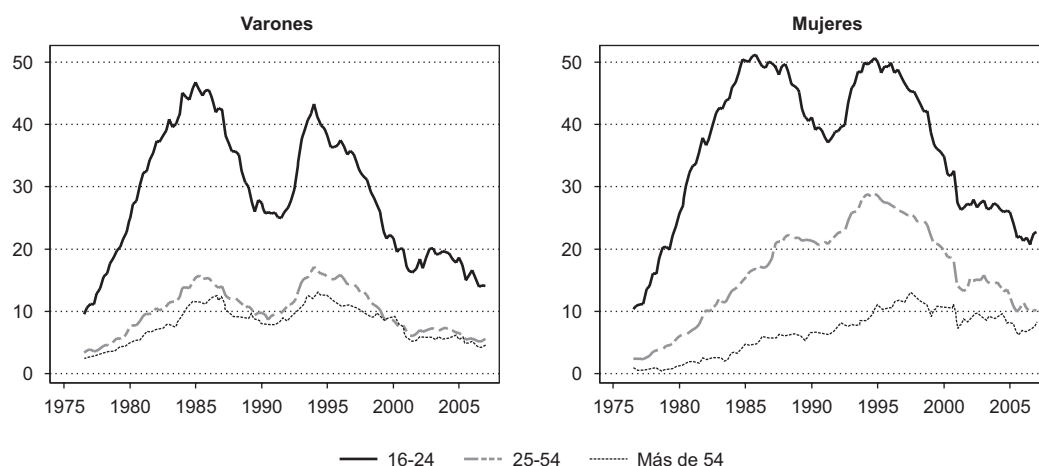
Los cambios producidos en la composición del mercado de trabajo han ido acompañados de una notable transformación en el tejido económico. De acuerdo con el Gráfico 6, el sector primario ha continuado con la pérdida paulatina de peso ya iniciada hacia 1950. Pero el hecho más notable es la creciente terciarización de la economía, con una caída de la participación del sector industrial en el PIB en beneficio del sector servicios. Precisamente, estos sectores en auge tienen típicamen-

te un mayor peso relativo del empleo femenino que los sectores en declive.

Dicha transformación del tejido productivo ha venido acompañada, de acuerdo con el Gráfico 7, de un aumento tendencial en la relación capital-trabajo y de un consiguiente aumento en la productividad del trabajo. Sin embargo, la productividad total de los factores ha experimentado un crecimiento muy modesto. Por otro lado, si bien el nivel de capital humano ha crecido notablemente en las dos últimas décadas, muy especialmente la proporción de la población con estudios superiores, el *stock* de capital humano continúa siendo muy inferior al de otros países de la OCDE. En concreto, como muestra el Gráfico 7, si bien la proporción de la población con estudios superiores está por encima de la media de la zona euro, el *stock* de capital humano se mantiene claramente por debajo. La evidencia descriptiva sugiere un exceso relativo de titulados superiores, en perjuicio de estudios universitarios de duración más corta; así como de estudios superiores no universitarios

GRÁFICO 5

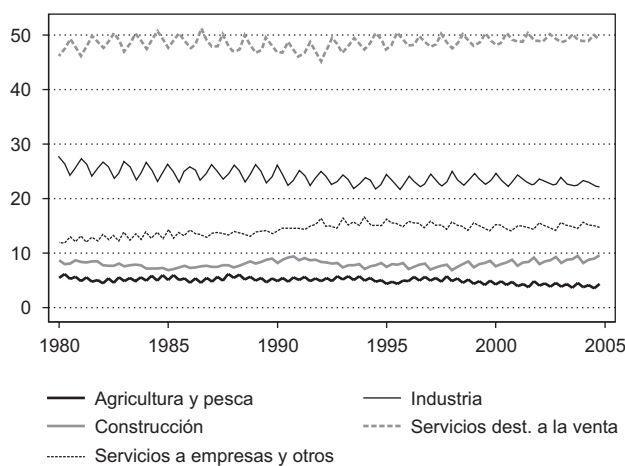
TASAS DE PARO POR SEXO Y EDAD (En %)



FUENTE: Encuesta de Población Activa. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

GRÁFICO 6

RAMAS DE ACTIVIDAD EN % DEL PIB



FUENTE: Contabilidad Nacional de España. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

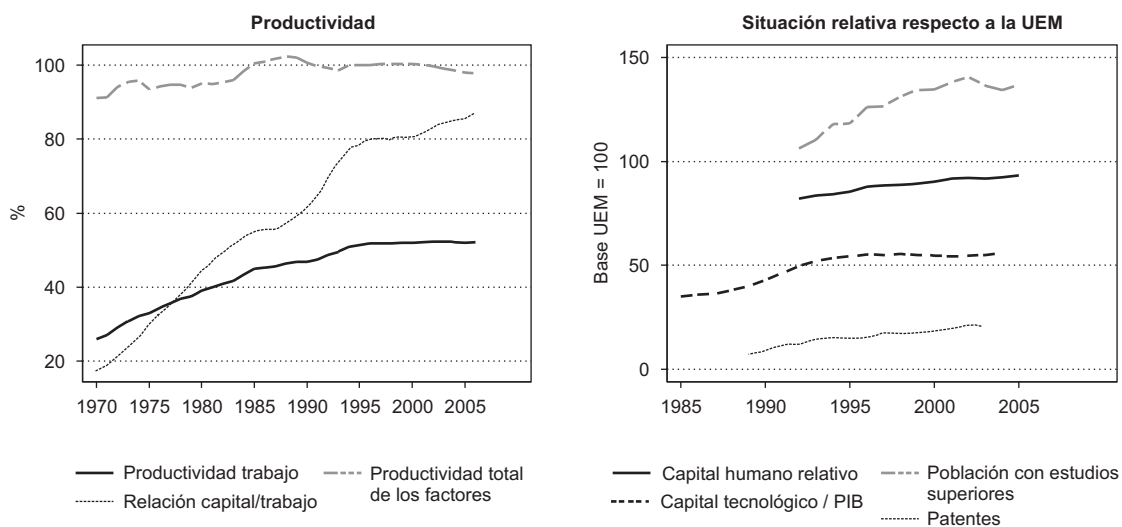
(véanse San Segundo, 2002; Salas y Martín-Cobos, 2006) y de graduados de secundaria (véanse Fina *et al.*, 2000; Petrongolo y San Segundo, 2002).

Por otro lado, el déficit tecnológico español es también muy notable. La distancia en lo que respecta al gasto en I+D y al stock de capital tecnológico es de 40 puntos porcentuales con respecto a los países de la zona euro. Asimismo, el escaso esfuerzo innovador no genera innovaciones de relevancia, como muestra la escasa generación de patentes en comparación con los países de la zona euro. Todo ello ilustra un panorama en el que el crecimiento de la economía, liderado por los servicios y la construcción, se concentra en sectores de escaso valor añadido, con un perfil escasamente innovador.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En el apartado 2, se discuten los mecanismos legales de protección al empleo desde una perspectiva internacional y en el caso particular del mercado de trabajo español, para el que se describe someramente el proce-

GRÁFICO 7

INDICADORES ESTRUCTURALES



FUENTE: BANCO DE ESPAÑA.

so de reformas que ha tenido lugar en los 20 últimos años. En el apartado 3 se hace hincapié en la evidencia microeconómica de la protección al empleo, pasando en el apartado 4 a valorar las consecuencias macroeconómicas. Por último, el apartado 5 aborda otras cuestiones relevantes que afectan actualmente al funcionamiento del mercado de trabajo español y concluye proponiendo algunos temas en cuyo estudio debe profundizarse.

2. El alcance de la protección al empleo

En esta sección nos concentramos en la regulación de los contratos de trabajo, que constituye a la vez uno de los principales mecanismos de protección al empleo y una fuente de rigidez en la capacidad de ajuste del mercado de trabajo a cambios en la coyuntura económica. A continuación, ofrecemos una breve panorámica internacional, con especial referencia a Europa, y describimos cómo ha evolucionado la regulación de los contratos laborales en España.

Una panorámica internacional

La regulación de los contratos de trabajo difiere de unos países europeos a otros (véase European Commission, 1996 y 1997). Aunque existen diferencias en las características de los contratos entre países, podemos distinguir, en base al tipo de contrato, entre trabajadores temporales y permanentes. Los trabajadores permanentes son aquellos que tienen un contrato de duración indefinida. Los trabajadores temporales son aquellos que tienen un contrato de duración determinada. La duración máxima de estos últimos contratos es generalmente de entre uno y tres años. Además, la utilización de contratos temporales ha estado generalmente ligada al principio de causalidad, es decir, dirigida a puestos de trabajo de carácter ocasional o estacional, para cubrir bajas temporales, de aprendizaje, y de obra (es decir, que conllevan la ejecución de una tarea o servicio predeterminado en el tiempo). Una de las diferencias clave entre los contratos permanentes y temporales son el coste de despido y el

grado de protección al desempleo (derechos de percepción del subsidio de desempleo) al que están sujetos uno y otro contrato. Aunque la regulación europea varía, una característica general de los contratos temporales es que tanto el coste de despido, como la protección al desempleo que conllevan son reducidos.

Las adversas condiciones económicas a mediados de los años 80 del pasado siglo, junto a las reiteradas quejas de los empresarios por la rigidez de las regulaciones contractuales, llevaron a varios países europeos a acometer reformas en sus mercados de trabajo. Uno de los numerosos cambios consistió en relajar las limitaciones en el uso de los contratos temporales. En concreto, las restricciones relacionadas con el principio de causalidad en los contratos temporales. Entre los países de la Unión Europea, seis liberalizaron el uso de los contratos temporales durante los años 80 (otros seis no tenían límites a su utilización desde el principio). Por ejemplo, Francia desreguló la utilización de contratos temporales en 1986, levantando las limitaciones existentes sobre el propósito que albergaba la utilización de estos contratos y aumentando su período de duración máximo (inicialmente entre seis y doce meses) hasta 24 meses. Una contrarreforma llevada a cabo en 1990 redujo la aplicabilidad de estos contratos, disminuyó su duración máxima a 18 meses e impuso un coste de despido equivalente al 5 por 100 del salario bruto. Alemania pasó en 1985 de una casuística muy restrictiva para la utilización de estos contratos a permitir su uso de forma muy extendida tanto para nuevas contrataciones, como para antiguos aprendices. Además, su duración máxima pasó de seis meses a dos años. En Italia, los contratos temporales estaban limitados a trabajos estacionales y a trabajos en prácticas hasta 1987. Desde entonces, estos contratos se han utilizado de forma más generalizada a través de acuerdos fruto de la negociación colectiva y estando sujetos a autorización administrativa. En la actualidad, sólo Grecia, Finlandia y Suecia mantienen severas restricciones para la utilización de los contratos temporales (ver OECD, 1993, 1994a, 1994b y 1996, y European Commission, 1996 y 1997).

El Cuadro 1 ilustra de forma clara el alcance de estas reformas a través de la evolución en la tasa de temporalidad (la participación del empleo temporal sobre el empleo total) en los países de la Unión Europea antes de las dos últimas ampliaciones (UE-15). Un hecho destacable es el incremento de la tasa que experimentaron Francia, Portugal y España, que liberalizaron el uso de los contratos temporales a mediados de los años 80. Tres son los hechos que emergen de las diferentes reformas llevadas a cabo en los países europeos. El primero es que la introducción de contratos temporales no está correlacionada con una reducción del desempleo. El segundo es que los flujos de entrada y salida al empleo han aumentado de forma sustancial. Por último, la elasticidad del empleo con respecto al PIB en términos reales también ha aumentado.

Para ilustrar la primera afirmación, Alonso-Borrego, Fernández-Villaverde y Galdón-Sánchez (2005) calculan la correlación existente entre temporalidad y tasa de desempleo utilizando datos de los 12 primeros países de la Unión Europea entre 1990 y 1996, controlando por heterogeneidad inobservable entre países y por *shocks* agregados. El coeficiente de correlación resulta ser negativo, aunque muy pequeño y claramente no significativo¹. Esta evidencia coincide con los resultados de Bertola (1990), entre otros, que mostró que no había una relación directa entre bajo empleo y legislación de protección al empleo en los países industrializados más importantes.

En relación con los contratos temporales y los flujos de empleo, los datos de la OCDE muestran la existencia de

¹ Con respecto a los países de la UE-15, se excluyeron los tres últimos países que se incorporaron (Austria, Finlandia y Suecia), en el año 1995. Con la muestra de todos los países de la UE-15, el coeficiente de correlación es positivo (aunque marginalmente significativo). Sin embargo, centramos nuestra atención en los países de la UE-12 por razones de homogeneidad de los datos, ya que en el caso de Austria sólo se dispone de datos para los dos últimos años del ejercicio; además, Finlandia y Suecia tienen dos de las legislaciones más restrictivas en materia de contratación temporal (ver OECD, 1994a). Por último, estos mismos países sufrieron una severa recesión en los años 90 y sus tasas de desempleo se multiplicaron por cinco en un período de seis años.

CUADRO 1
TASA DE TEMPORALIDAD

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
UE-15	9,0	10,2	12,0	12,0	12,4	13,0	13,4	13,7	13,5	13,1	13,1	13,6
Bélgica	6,9	5,3	5,4	6,0	6,6	8,2	9,9	9,1	8,8	8,1	8,4	8,7
Dinamarca	12,3	10,8	11,6	10,9	10,6	9,9	9,6	9,7	9,2	9,1	9,3	9,5
Alemania	10,0	10,5	10,5	11,2	11,8	12,4	13,1	12,7	12,4	12,0	12,2	12,4
Grecia	21,1	16,5	9,4	10,0	10,3	12,5	12,6	13,5	13,2	11,7	11,2	11,9
España	15,6	29,8	35,2	33,8	33,5	33,0	32,9	32,2	32,2	31,8	31,8	32,5
Francia	4,7	10,5	12,4	12,8	13,4	13,9	14,5	15,2	14,6	13,5	12,7	12,8
Irlanda	7,3	8,5	10,0	9,3	9,0	7,2	5,1	5,9	5,3	5,3	5,2	4,1
Italia	4,8	5,2	7,4	7,4	7,9	8,6	9,5	10,1	9,8	9,9	9,9	11,8
Luxemburgo	4,7	3,4	4,1	4,2	4,1	4,9	5,2	5,3	5,6	5,1	3,2	4,9
Holanda	7,5	7,6	11,4	12,3	11,8	13,0	12,3	13,7	14,3	14,4	14,5	14,8
Austria			6,8	7,9	7,8	7,9	7,9	8,0	7,9	7,4	6,9	9,6
Portugal	14,4	18,3	11,6	13,1	15,0	17,2	18,7	19,9	20,3	21,5	20,6	19,8
Finlandia	10,5	11,5	12,0	17,3	18,1	17,4	16,8	16,3	16,4	16,0	16,3	16,1
Suecia	11,9	10,0	14,7	14,4	15,1	16,1	16,5	15,8	15,3	15,2	15,1	15,5
Reino Unido	7,0	5,2	7,2	7,3	7,6	7,3	7,0	6,9	6,7	6,4	6,1	6,0

FUENTE: EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe (1985-2005)*.

una correlación negativa entre la rotación existente en el mercado de trabajo (*job turnover*) y diferentes índices de protección al empleo, incluyendo aquellos relacionados con la regulación de contratos temporales y permanentes. Cuando el índice se construye teniendo en cuenta sólo el tratamiento legal de los contratos temporales, las correlaciones son significativamente más fuertes. Este resultado es robusto a cambios en las condiciones de la muestra, tales como el tamaño de los establecimientos.

Los cambios en las regulaciones del mercado de trabajo también tienen un gran impacto en las condiciones en que los trabajadores desempleados acceden a nuevos empleos. Datos de la OCDE muestran que el porcentaje de gente previamente desempleada que consigue un trabajo permanente ha caído de forma drástica en países que han implementado reformas importantes en los contratos temporales (por ejemplo, Francia y España). Los países que optaron por reformas moderadas han sufrido modestas reducciones en este porcen-

taje (por ejemplo, Alemania e Italia), mientras que en aquellos países en los que estos contratos ya estaban liberalizados, la tasa de desempleo se ha mantenido constante (Reino Unido, Dinamarca y Holanda).

Respecto al tercer hecho —un comportamiento del empleo más procíclico—, Bertola (1990) y Bentolila y Dolado (1994), entre otros, muestran cómo los contratos temporales incrementan la demanda de trabajo en las expansiones y la reducen en las recesiones, respecto a una situación en la que sólo existieran contratos permanentes. Así, los contratos temporales son utilizados por las empresas como instrumento para amortiguar los efectos del ciclo.

La regulación de los contratos de trabajo en España

De acuerdo con la OCDE, el mercado de trabajo español está entre los más regulados de Europa. La legis-

lación de protección al empleo y, en concreto, los costes de despido elevados y obligatorios contribuyen de manera importante a la rigidez de dichas regulaciones². La reforma de 1984, que eliminó la mayoría de las restricciones que sobre el uso de contratos temporales existían con anterioridad, ha sido uno de los mayores cambios legales del mercado de trabajo español en los últimos 25 años. Para entender la motivación de esta reforma y el contexto en el que tuvo lugar, incluimos la siguiente descripción de la situación institucional antes de la reforma, y los cambios subsiguientes que se produjeron.

Durante el régimen de Franco (1939-1975), el mercado de trabajo en España estaba caracterizado por un sistema extremadamente regulado de relaciones industriales bajo el control de un sindicato único obligatorio al que estaban afiliados empresarios y trabajadores (véase Jimeno y Toharia, 1994). Este último hecho, así como la ausencia de un proceso de negociación colectiva, fueron compensadas con regulaciones que garantizaban la estabilidad del pleno empleo: en la práctica, el contrato por defecto era indefinido y a tiempo completo. Este entramado institucional fue transformándose progresivamente después de 1975. El primer cambio importante se produjo en 1977 con el Real Decreto de Relaciones Industriales, que desmantelaba el sindicato único oficial y legalizaba los sindicatos libres y las organizaciones empresariales. Aunque el Decreto incorporaba nuevos motivos para los despidos procedentes (por causa justificada) basados en causas económicas y simplificaba los procedimientos legales para poder llevar a cabo los despidos colectivos por causas económicas, la legislación de protección al empleo permaneció básicamente sin cambios.

En el año 1980, el *Estatuto de los Trabajadores* (ET) estableció las condiciones para un sistema moderno de negociación colectiva comparable con aquellos que prevalecían en otros países democráticos europeos³. Sin embargo, mantenía muchas de las restricciones legales y administrativas al despido. Para trabajadores permanentes (aquellos con un contrato indefinido), el coste de despido obligatorio era de 20 días de salario por año de antigüedad (con un límite superior de un año de salario) si el despido era considerado procedente. Si el despido era considerado improcedente, el coste de despido se elevaba hasta los 45 días de salario por año de antigüedad (hasta un máximo de 42 meses de salario). En principio, había dos tipos de razones por las que un despido podía ser considerado procedente: aquellas que se podían atribuir al trabajador, cuando éste era considerado incompetente o negligente para llevar a cabo las tareas para las que fue contratado, y razones objetivas que no pueden ser atribuidas al trabajador (razones económicas o tecnológicas). Sin embargo, el alcance de la segunda razón era muy limitado. Además, la carga de la prueba para un despido procedente recaía necesariamente en la empresa. Si el trabajador, como es habitual, no acepta el despido, puede demandar a la empresa por despido improcedente⁴. Esto obliga a la empresa a comenzar un proceso judicial para probar la procedencia del despido. Durante este proceso la empresa debe asumir los costes legales en cualquier caso, así como los salarios del trabajador durante el tiempo que dure el proceso (salarios de tramitación) en el caso de que el despido sea finalmente declarado improcedente. Dado que los fallos de la Magistratura de Trabajo son en mu-

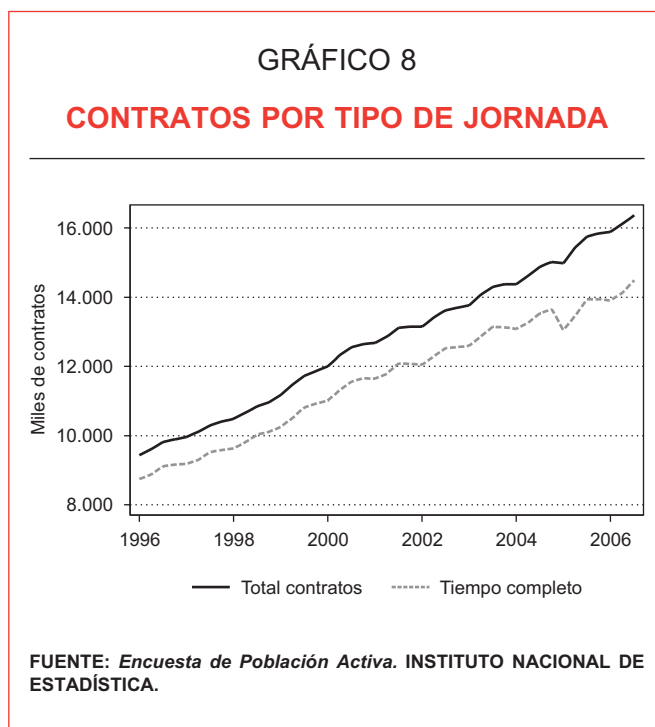
² BENTOLILA y DOLADO (1994) encuentran diferencias importantes entre distintos países europeos en la regulación sobre despidos y en el coste de despido obligatorio por despidos procedentes e improcedentes, siendo Dinamarca y Reino Unido los países menos severos, y Francia, Grecia, Portugal y España los que tienen las regulaciones más duras.

³ Para mayor información sobre el proceso de negociación colectiva y sobre la determinación salarial en este contexto ver DÍAZ-MORENO y GALDÓN-SÁNCHEZ (2004, 2005).

⁴ Antes de demandar a la empresa ante Magistratura de Trabajo, hay un proceso preceptivo previo, por el cual el trabajador que considere su despido como improcedente, debe presentar una reclamación ante las unidades de Mediación, Arbitraje y Conciliación (MAC). Sólo en el caso de que trabajador y empresa no lleguen a un acuerdo después este proceso, la disputa será resuelta en el Juzgado de lo Social (véase GALDÓN-SÁNCHEZ y GÜELL, 2005).

chos casos favorables al trabajador (en promedio, más del 70 por 100 de los casos), la cantidad acordada como coste de despido puede incluso exceder las cantidades estatutarias para despidos improcedentes (ver Galdón-Sánchez y Güell, 2005). Otro requisito legal es que el despido tiene que ser anunciado al trabajador 30 días antes de que efectivamente se produzca. Esta legislación de protección al empleo para trabajadores permanentes se ha mantenido inalterada hasta 1997. En ese año, los sindicatos y las asociaciones empresariales firmaron el *Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo*. Este acuerdo condujo al diseño de un nuevo contrato permanente que mantenía los costes de despido para despidos procedentes pero reducía los costes para despidos improcedentes a 33 días de salario (con un máximo de 42 meses de salario), aunque su utilización estaba limitada para cierto tipo de trabajadores.

En 2001, el Gobierno acometió una nueva reforma laboral «por decreto» sin contar con el consenso previo con los agentes sociales. La Ley 12/2001 del 9 de julio de «Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad» supone un encarecimiento en los costes de contratación temporal y se dirige, más que al estímulo de la creación de empleo, al fomento de la contratación indefinida y a la conversión de los contratos temporales en indefinidos. En ella se incluyen aspectos polémicos como son la eliminación de los salarios de tramitación en los casos de despido improcedente o la pérdida de las prestaciones si un parado rechaza tres ofertas realizadas por el INEM. Las medidas adoptadas, que incluyen la eliminación de buena parte de las medidas restrictivas a la contratación a tiempo parcial, tratan de primar la figura del contrato indefinido a tiempo parcial en perjuicio del contrato temporal. Los contratos a tiempo parcial tienen cierta relevancia en otros países, fundamentalmente en el sector servicios y para ciertos colectivos de trabajadores, muy particularmente para las mujeres. Sin embargo, la importancia de los contratos a tiempo parcial en España ha sido muy reducida en comparación con otros países de la OCDE. De acuerdo con



el Gráfico 8, desde 2002 se aprecia un incremento en la proporción de contratos a tiempo parcial, que se hace mucho más notable a partir de 2005.

En 2002 se lleva a cabo una contrarreforma que restituye la obligación de abonar al trabajador los salarios de tramitación en caso de despido improcedente, estableciendo además la obligación del empresario de instar el alta y la baja del trabajador y cotizar a la Seguridad Social durante el período correspondiente a dichos salarios de tramitación. Además, establece modificaciones para evitar el encadenamiento de contratos temporales y recoge medidas para que los trabajadores accedan a la prestación por desempleo de forma inmediata, a la par que el Estado garantiza el cobro de las cotizaciones empresariales. También establece ayudas a la movilidad geográfica y a la contratación de empleados por parte de trabajadores autónomos, con la ampliación de nuevos supuestos en los que se puede acceder a bonificaciones.

La reforma más reciente se produjo en junio del año 2006. Sus objetivos fundamentales fueron reducir la ele-

vada temporalidad del mercado de trabajo español e incentivar la contratación de aquellos colectivos más desfavorecidos en el mercado de trabajo: jóvenes desempleados, mujeres y discapacitados.

Como hemos indicado anteriormente, el ET contemplaba la posibilidad de que se utilizara un nuevo tipo de modalidad contractual: los contratos temporales. Éstos podían ser cancelados con un coste de despido mucho más reducido y sin necesidad de que se produjera la intervención de la Magistratura de Trabajo o del regulador. Sin embargo, el uso de los contratos temporales estaba originariamente limitado a trabajos que eran temporales por naturaleza debido a la estacionalidad de la actividad productiva, a la necesidad de cubrir bajas laborales, o el comienzo de una nueva empresa.

Como mostraba el Gráfico 1, a pesar de que el PIB estaba creciendo a comienzos de los años 80, la tasa de desempleo siguió su crecimiento y, hacia finales de 1984, el desempleo en España se acercó a su máximo (por encima del 20 por 100). De forma paralela, la economía española sufría el proceso de desmantelamiento de plantas obsoletas en las industrias pesadas. Este hecho, unido a las quejas de los empresarios respecto a la rigidez de la legislación sobre el empleo, llevó al gobierno a aumentar el uso de los contratos temporales en un intento de impulsar el empleo. El ET fue reformado en 1984 e introdujo el cambio legal más importante de la legislación española sobre el empleo en las dos décadas precedentes, eliminando la mayor parte de las restricciones en los contratos temporales no-causales. La característica fundamental de la reforma es que el uso de los contratos temporales ya no iba a estar unido al principio de causalidad, por lo que estos contratos podrían ser utilizados para cualquier tipo de actividad, temporal o no, y para cualquier tipo de empresa o trabajador. Además, estos contratos podrían ser firmados para períodos cortos (previamente de tres a seis meses, un año desde 1992), los costes de despido al término del mismo eran bajos (12 días de salarios por año trabajado) e incluso inexistentes en algunos casos, y su extinción no podía ser denunciada en la Magistratura de Trabajo. En

cualquier caso, una limitación importante para el uso de contratos temporales bajo la nueva legislación era que estos contratos sólo podían ser renovados hasta un máximo de tres años. Después de este período la empresa debía decidir entre ofrecer al trabajador un contrato permanente o despedirlo⁵. La reforma no alteró las restrictivas regulaciones sobre el despido para contratos permanentes o de duración indefinida.

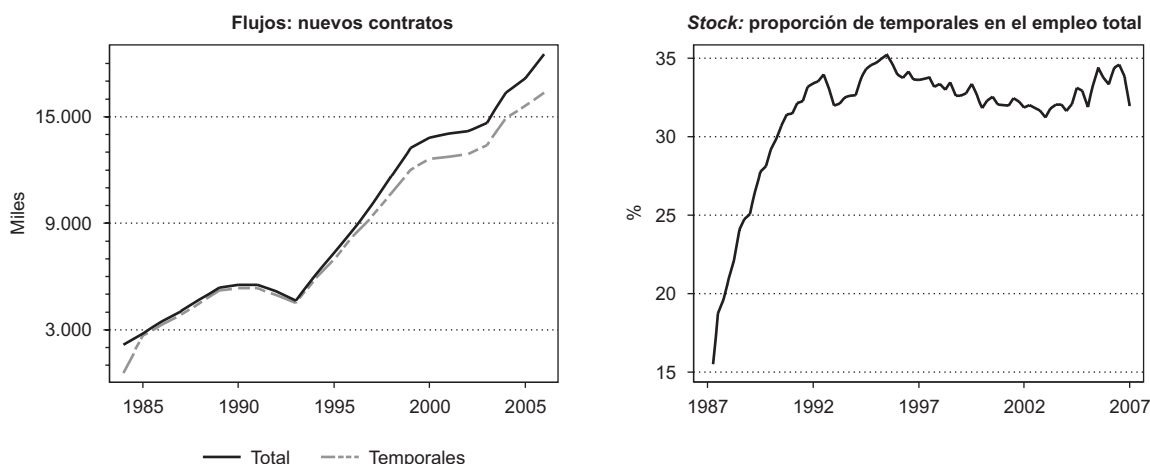
Después de esta reforma, el número y la proporción de contratos temporales en la economía española crecieron de forma exponencial. En el Gráfico 9 presentamos la evolución de los nuevos contratos⁶ desde 1984 y de la proporción del empleo temporal sobre el empleo total desde 1987. La participación de los contratos temporales en el empleo total, cifrada en torno al 10 por 100 del empleo total y del 3 por 100 del empleo en las manufacturas en 1984, creció hasta el 35 y el 30 por 100, respectivamente en 1995, manteniéndose en niveles similares desde entonces. España se ha convertido, de lejos, en el país europeo con mayor temporalidad en el empleo, con los contratos temporales representando, tal y como ilustra el Gráfico 9, la mayor parte de las nuevas contrataciones entre 1986 y 1996. Este aumento tan importante del empleo temporal refleja la utilidad que las empresas han encontrado en este tipo de contratos para ajustar sus plantillas de forma flexible con menores costes de despido. En cualquier caso, dicho comportamiento es compatible con que la reforma tenga tanto efectos negativos, como positivos sobre el empleo. Para conocer la dirección del efecto de la reforma sobre el empleo y sobre la producción es preciso evaluar cómo se han visto afectadas las decisiones de contratación y despido de las empresas como consecuencia de dicha reforma. A este respecto, Aguirregabiria y Alonso-Borrego (1999) evalúan

⁵ Además, si una empresa despedía a un trabajador temporal, debía esperar un año para volverlo a contratar de nuevo en ese mismo puesto.

⁶ El elevado número de contratos temporales se debe a que existe una proporción sustancial de contratos de duración inferior al mes y entre uno y tres meses de duración. Existe evidencia de que un número sustancial de trabajadores firman numerosos contratos en un solo año.

GRÁFICO 9

CONTRATOS TEMPORALES



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO y *Encuesta de Población Activa*.

los efectos de esta reforma a nivel microeconómico, y Alonso-Borrego *et al.* (2005) utilizan un modelo de equilibrio general para evaluar los efectos agregados de ésta y de otras reformas laborales alternativas.

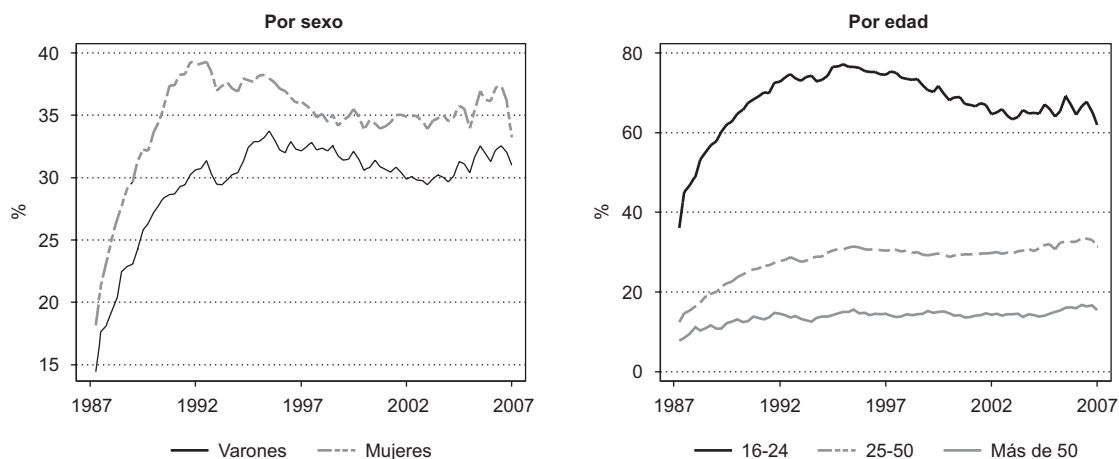
La incidencia de la temporalidad difiere sustancialmente por sexo y, muy especialmente, por grupos de edad. De acuerdo con el Gráfico 10, la temporalidad afecta en mayor medida a las mujeres (alcanzando una proporción cercana al 40 por 100 en 1991) y a los más jóvenes (con tasas superiores al 60 por 100 para el colectivo entre 16 y 24 años). Detrás de este fenómeno se encuentra el hecho de que la temporalidad es en la práctica la única puerta de acceso al empleo para individuos que buscan su primer empleo o para desempleados en busca de un nuevo empleo.

De acuerdo con el Gráfico 9, las medidas que contienen las reformas desde 1996, encaminadas a incentivar la contratación indefinida, han tenido cierto efecto. La

evidencia contenida en el gráfico de flujos muestra que, a partir de 1997 se incrementa la proporción de contratos indefinidos tras la introducción en 1996 de una nueva modalidad de contrato indefinido con menores costes de despido. Este hecho se plasma también en un ligero descenso de la tasa de temporalidad. Sin embargo, las medidas introducidas no parecen tener efecto a largo plazo, produciéndose un repunte de la tasa de temporalidad en los dos últimos años. Además, de acuerdo con Alonso-Borrego, Arellano, Dolado y Jimeno (2004), las reformas de la contratación temporal ocurridas en 1996 y 2001, en términos de la probabilidad de acceder a un contrato indefinido, se han mostrado mínimamente efectivas sólo para determinados colectivos relativamente desfavorecidos, pero han tenido un efecto adverso en el empleo de otros trabajadores que no eran objetivo de las medidas adoptadas (aquellos entre 30 y 45 años que no eran parados de larga duración).

GRÁFICO 10

PROPORCIÓN DE TEMPORALES POR SEXO Y EDAD



FUENTE: Encuesta de Población Activa. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

3. Análisis microeconómico de la protección al empleo

Existe una abundante y creciente literatura sobre las consecuencias que la legislación de protección al empleo tienen sobre el comportamiento del mercado de trabajo. Una primera línea de investigación utiliza datos longitudinales de países para evaluar los efectos de los costes de despido sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. Utilizando datos de la OCDE y construyendo dos medidas alternativas de coste de despido, Lazear (1990) y Addison y Grosso (1996) encuentran que los costes de despido tienen efectos negativos sobre el empleo y las tasas de actividad, y efectos positivos sobre el desempleo. Utilizando datos de la OCDE y Latinoamérica, Heckman y Pagés (2000) encuentran un fuerte efecto negativo de los costes de despido en las tasas de ocupación. No obstante, la magnitud de dicho efecto varía sustancialmente entre diferentes tipos de trabajadores. Burgess, Knetter y Michelacci (2000) evalúan los

efectos de la legislación de protección al empleo sobre la velocidad de ajuste del empleo y del output utilizando datos longitudinales de los siete países más grandes de la OCDE desagregados por industrias (2 dígitos), lo que permite controlar por las diferencias en la velocidad de ajuste entre industrias. Sus resultados muestran que el empleo en los países con menor nivel de protección se ajusta más rápido a la situación de la economía.

En esta misma línea de trabajo, Houseman y Abraham (1993) y Abraham y Houseman (1993), utilizando datos desagregados por sectores dentro de la industria manufacturera, comparan la velocidad de ajuste del empleo y la de las horas trabajadas en respuesta a los *shocks* de demanda entre varios países europeos (Alemania, Francia y Bélgica) y EE UU. Su principal resultado es que, en los países europeos, los mayores costes de ajustar los niveles de empleo se compensan con los menores costes de ajustar las horas trabajadas, por lo que no hay diferencias sustanciales en el ajuste del factor trabajo total. Para obtener este resultado es

muy importante disponer de datos desagregados por industrias. Bover, García-Perea y Portugal (2000) intentan explicar por qué las tasas de desempleo en España y Portugal difieren tanto, a pesar de la enorme similitud en las instituciones laborales de ambos países. Los principales factores que explican la mayor tasa de desempleo en España parecen ser la reducida flexibilidad salarial junto con un sistema de seguro de desempleo mucho más generoso.

Una línea alternativa de investigación explota la información anterior y posterior a determinadas reformas legislativas en la protección al empleo para evaluar el efecto de dichas reformas en el comportamiento del mercado de trabajo siguiendo el enfoque de diferencias-en-diferencias. Kugler (1999) estudia los efectos de una reducción del coste de despido en Colombia con datos de antes y después de esa reforma. Dado que el mercado de trabajo colombiano está segmentado entre aquellos trabajadores a los que cubre la legislación y aquellos a los que no cubre, existe un grupo de control que permite llevar a cabo un análisis de diferencias-en-diferencias a través de la comparación entre el riesgo de desempleo para estos dos grupos de trabajadores antes y después de la reforma. Los resultados muestran un impacto negativo de los costes de despido en el empleo. Hunt (2000) utiliza datos alemanes a nivel de industria para concluir que la reforma alemana de 1985, que facilitó el uso de los contratos temporales, no afectó al ajuste en el empleo.

Dentro del análisis microeconómico de protección al empleo, es muy relevante el estudio de los flujos de creación y destrucción. Este tipo de análisis facilita una visión descriptiva de la estructura de costes que hay detrás de los flujos mencionados. En el contexto español, los artículos de Dolado y Gómez (1995), García Serrano y Malo Ocaña (1997), Ruano (2000) y Díaz-Moreno y Galdón-Sánchez (2000) estudian los procesos de creación y destrucción de empleo para la economía española. Dolado y Gómez estiman los flujos de creación y destrucción bruta de empleo para el sector privado manufacturero español utilizando un panel incompleto de 1.169 empresas

con periodicidad anual para el período 1983-1992. El análisis de García Serrano y Malo Ocaña está basado en una muestra trimestral de 737 empresas entre 1993 y 1994. Ruano utiliza un panel incompleto de 1.922 empresas industriales de periodicidad anual para el período 1992-1995. Estos tres estudios tratan de aportar evidencia de la importancia de la rotación en los puestos de trabajo y de la importancia relativa de sus componentes midiendo tanto los nuevos empleos netos, como los flujos de trabajadores en los puestos de trabajo.

El trabajo de Díaz-Moreno y Galdón-Sánchez (2000) está realizado con los datos contenidos en el *Fichero de Cuentas de la Seguridad Social* entre el primer trimestre de 1993 y 1995. Dispone, por tanto, de toda la población de empresas privadas con más de cinco trabajadores, en todos los sectores⁷, y permite contabilizar todos los cambios en el número de trabajadores que tienen lugar a nivel de empresa, tanto los debidos a expansiones o contracciones de los establecimientos existentes, como al comportamiento de creación y cierre de dichas empresas. A pesar del reducido período disponible, los resultados, que muestran importantes diferencias con los trabajos antes mencionados, están en consonancia con la evidencia internacional, permitiendo, además, obtener evidencia adicional y hasta entonces desconocida para España en lo que respecta al análisis por sector económico y tamaño de los establecimientos, y al comportamiento de entrada y salida en el mercado de los mismos. Así, por ejemplo, la media anual de los flujos brutos de empleo es del 31,1 por 100 para toda la economía y del 25 por 100 para el sector manufacturero. Además, como sucede con la evidencia internacional, los flujos brutos de creación y destrucción de empleo exceden los correspondientes flujos netos. En un mercado laboral con un nivel de protección al empleo tan elevado como el español, la existencia de estos flujos tan elevados se justifica por la generalización de los contratos temporales.

⁷ Excluido el agrícola.

Hay diversos trabajos empíricos que estiman ecuaciones para la demanda de empleo basados en modelos dinámicos con costes de ajuste. Para el caso español, Sanz Gómez (1994) estima ecuaciones de demanda de trabajadores permanentes manuales y no manuales con un panel de empresas industriales españolas que contiene datos de la segunda mitad de los años 80. Los resultados muestran una menor sensibilidad al ciclo y a la temporalidad de los trabajadores permanentes no manuales. En el contexto de modelos dinámicos, Alonso-Borrego (1998) estima ecuaciones de Euler para trabajadores permanentes manuales y no manuales con un panel de empresas manufactureras para el período 1986-1991. Los principales resultados señalan diferencias en los costes de ajuste para ambos tipos de trabajadores, así como evidencia débil de mayores costes de contratación que de despido para trabajadores no manuales y complementariedad en los costes de ajuste entre ambos tipos de trabajadores. Por el contrario, no se encuentra evidencia significativa de complementariedad en dichos costes con los trabajadores temporales. En la misma línea, pero con un enfoque diferente, Bentolila y Saint-Paul (1992) utilizan datos a nivel de empresa para evaluar el impacto de la reforma española que introdujo los contratos temporales y encuentran un aumento en la velocidad de ajuste. En todo caso, todos estos trabajos utilizan datos posteriores a la reforma de 1984. El marco teórico está basado en modelos en los que se utilizan funciones de costes de ajuste convexas o generalizaciones de éstas.

Utilizando datos longitudinales de empresas manufactureras españolas, Aguirregabiria y Alonso-Borrego (1999) estiman los costes de contratación y despido de los trabajadores permanentes, donde el período muestral incluye datos anteriores y posteriores a la reforma de 1984. Para ello, formulan un modelo de programación dinámica estructural de demanda de trabajadores permanentes y temporales con costes de ajuste lineales de suma fija, en el que se explota el experimento natural inducido por dicha reforma, que se plasma en cambios en los costes de contratación y despido de ambos tipos

de trabajadores. Los principales resultados muestran una sustancial reducción en los costes de despido de los trabajadores temporales después de la reforma, así como que la reforma laboral de 1984 produjo un efecto positivo en el nivel de empleo a costa de una mayor rotación, mientras que dicha reforma no ha tenido efectos significativos en la productividad de la economía. El hecho de utilizar un enfoque estructural permite realizar experimentos contrafactuales planteando escenarios de reforma alternativos, si bien en un contexto de equilibrio parcial. En particular, una reducción a la mitad en los costes de despido de los trabajadores permanentes generaría un incremento similar en el nivel de empleo que la reforma de 1984, pero que vendría acompañado de un aumento significativo en la productividad de la economía.

4. Consecuencias macroeconómicas de la protección al empleo

Una línea alternativa de investigación se ha centrado en el estudio de los efectos de los costes de despido en el empleo utilizando la calibración de modelos teóricos. Hopenhayn y Rogerson (1993) definen la calibración como el procedimiento utilizado en la literatura de ciclos económicos (*business cycles*) para asignar valores a los parámetros de un modelo. Dicho procedimiento está en línea con el utilizado por primera vez por Kydland y Prescott (1982). Intuitivamente, éste consiste en utilizar el mismo número de estadísticos que parámetros han de ser asignados, eligiendo los parámetros de forma que el equilibrio del modelo coincida de forma exacta con los estadísticos elegidos. Es decir, elegir valores para los parámetros de tal forma que el equilibrio del modelo reproduzca los datos básicos elegidos para la economía⁸.

⁸ CHRISTIANO y EICHENBAUM (1992) demostraron que este estimador es equivalente al estimador del método de los momentos en un sistema perfectamente identificado.

Utilizando esta metodología, Bentolila y Bertola (1990) calibran un modelo de equilibrio parcial de demanda de trabajo utilizando datos agregados de varios países europeos, obteniendo efectos poco importantes de los costes de despido en el nivel de empleo. En un contexto similar, Bertola (1990) encuentra que la legislación de protección al empleo no disminuye necesariamente el empleo medio a no ser que restricciones adicionales a la flexibilidad de los salarios, como el salario mínimo, estén presentes. Dado que estos modelos son de equilibrio parcial, omiten las interacciones y efectos de estas políticas a nivel agregado.

Por su parte, los modelos de equilibrio general permiten, por un lado, obtener información sobre el impacto de las políticas mencionadas en el bienestar y el output agregado; por otro, simular escenarios alternativos con diferentes reglas de política económica. En algunos casos estos modelos también permiten estudiar, ante cambios en la regulación, la trayectoria que sigue la economía entre estados estacionarios.

Hopenhayn y Rogerson (1993) calibran un modelo de estas características que tiene en cuenta el comportamiento de creación y destrucción de empleo debido tanto a la contratación y el despido, como a la entrada y salida de empresas. Utilizando datos a nivel de empresa para EE UU, obtienen que la introducción de costes de despido, en una economía como la americana en la que no existían previamente, reduciría el empleo substancialmente⁹. Cabrales y Hopenhayn (1997) calibran un modelo similar utilizando evidencia a nivel de empresa de correspondencia entre oferta y demanda de empleo antes y después de la reforma de 1984, que fue la que permitió que se extendiera y generalizara el uso de los contratos temporales. De acuerdo con sus resultados, dicha reforma indujo un aumento considerable en la tasa de rotación, pero tuvo un impacto moderado en el empleo. Güell

(2000) analiza las implicaciones cuantitativas de los contratos temporales en el contexto de un modelo de salarios de eficiencia y prueba que estos contratos no aumentan el empleo, incluso en un mundo en el que los costes de despido redujeran el empleo total.

En otro contexto, Álvarez y Veracierto (2005) extienden un modelo de islas con búsqueda indirecta de empleo y mercados completos para investigar el efecto de los impuestos al despido condicionados a la antigüedad del trabajador. Los autores interpretan esta dependencia como una forma de contrato temporal. Veracierto (2001) utiliza un modelo similar para estudiar las consecuencias en el corto plazo de introducir flexibilidad en el mercado laboral. Ambos artículos encuentran que los contratos temporales pueden aumentar el desempleo.

La primera calibración de un modelo de estas características para la economía española es la realizada por Díaz-Moreno y Galdón-Sánchez (1999). Los autores calibran una versión del modelo de Hopenhayn y Rogerson (1993) en la que se estudian los efectos que tiene sobre la economía española una reducción de los costes de despido. Sus resultados apuntan que una reducción del coste de despido del equivalente a un año de salarios a cero incrementaría el empleo (8,13 por 100) y la productividad (2,28 por 100).

La calibración más reciente en este contexto es la realizada por Alonso-Borrego *et al.* (2005), que estudia, con un enfoque cuantitativo, los efectos de introducir contratos temporales en una economía con costes de despido. Los autores crean un modelo de equilibrio general dinámico con hogares y empresas heterogéneas, y con mercados incompletos. En esta economía, los hogares trabajan, buscan empleo y consumen sujetos a un conjunto de contratos temporales permitidos y a restricciones de crédito. A su vez, las empresas maximizan beneficios. El modelo se calibra¹⁰ para la economía es-

⁹ HOPENHAYN y ROGERSON (1993) obtienen que un impuesto en el despido equivalente a un año de salarios reduce el empleo alrededor de un 2,5 por 100, y el coste en términos de consumo de este mismo impuesto es superior al 2 por 100.

¹⁰ Un punto interesante de esta calibración es que algunos de los parámetros han sido estimados a partir de un modelo dinámico de equilibrio parcial y datos longitudinales de empresas españolas (véase AGUIRREGABIRIA y ALONSO-BORREGO, 1999).

pañola porque, como hemos visto anteriormente, la participación de los empleos temporales en el empleo total, inducida por la reforma de 1984, hace de España un caso particularmente relevante.

El resultado fundamental de este trabajo es que la eliminación de los contratos temporales reduciría el desempleo. Este resultado es sorprendente porque contradice la lógica en la que se han basado las reformas laborales que se han ido implementando en Europa. Sin embargo, el mecanismo a través del que esto sucede es transparente. La tasa de desempleo es función de los flujos de entrada y salida en y desde el conjunto de desempleados. Los flujos de entrada en el desempleo vienen dados por la tasa de separaciones del puesto de trabajo (despidos y despidos voluntarios). Y los flujos de salida vienen determinados por la proporción de individuos en busca de trabajo que consiguen un empleo.

¿Cómo afecta la eliminación de contratos temporales a estos dos flujos? La eliminación de contratos temporales, al eliminar el margen que tienen las empresas para ajustar su empleo, ante cambios en la coyuntura económica, reduce los flujos de entrada y salida en y desde el desempleo. Con contratos temporales, las empresas podrían ajustar su plantilla despidiendo trabajadores temporales en respuesta a *shocks* de productividad negativos sin incurrir en costes de despido sustanciales. En ausencia de contratos temporales, las empresas están obligadas a moderar su nivel de empleo a lo largo del tiempo para reducir los costes de despido potenciales.

La eliminación de los contratos temporales también afecta a los flujos desde el desempleo. La probabilidad de encontrar empleo depende de dos factores: la relación entre el número de vacantes y el de desempleados, y el nivel de esfuerzo en la búsqueda de empleo. El primer factor es poco sensible a la eliminación de los contratos temporales, porque se reducirían tanto los flujos de entrada al desempleo, como las vacantes. La razón es que al no haber contratos temporales, las empresas ofrecen menos vacantes en respuesta a *shocks* positivos (en el equilibrio estacionario, las tasas de creación y destrucción de empleo son iguales). Por el contrario, el

segundo factor juega un papel clave. En ausencia de contratos temporales, los desempleados aumentan su intensidad de búsqueda de empleo porque la calidad promedio de las ofertas de trabajo mejora al tratarse de contratos permanentes, que suponen un mayor salario y una mayor seguridad en el puesto de trabajo.

La combinación de una mayor intensidad de búsqueda y una menor cantidad de despidos, debido a la eliminación de los contratos temporales, reduce la tasa de desempleo de equilibrio. El resultado sugiere que, como receta para luchar contra el desempleo, los contratos temporales son un fracaso. Sin embargo, aumentan la productividad media del trabajo, ya que las empresas responden de manera más agresiva ante los *shocks*. Además, el salario de los trabajadores permanentes aumenta porque, como las empresas se benefician de la existencia de un *stock* de trabajadores temporales para absorber *shocks* negativos, despiden menos ahorrándose de esta forma los costes de despido. Una comparación del bienestar a lo largo de diferentes estados estacionarios es ambigua. La existencia de contratos temporales es beneficiosa para los desempleados y para los trabajadores en empresas con productividad alta, mientras que es perjudicial para los trabajadores en empresas de baja productividad¹¹.

5. Conclusiones y desafíos

En líneas generales, el mercado de trabajo español continúa siendo poco flexible, con demasiadas figuras contractuales y demasiados costes asociados al despido de los trabajadores. Esta heterogeneidad en los costes de despido condiciona las decisiones de ajuste de plantilla de las empresas ante *shocks* negativos, en las que pueden primar los diferenciales en los costes de despido dentro de

¹¹ Por supuesto, para que el modelo se pueda calibrar, ALONSO-BORREGO *et al.* (2005) incluyen algunas simplificaciones que pueden condicionar parcialmente los resultados. En particular, se excluye cualquier tipo de interacción de los contratos temporales con el ciclo económico, con el proceso de negociación salarial y con diferencias *ex ante* en la productividad de los trabajadores.

la plantilla sobre consideraciones de eficiencia productiva. En este sentido, debería instaurarse un único coste de despido ligado a un único contrato laboral. Hay que simplificar el sistema con un único contrato de trabajo indefinido que tenga un único coste de despido más bajo (20 días por año trabajado como máximo) y permitir un margen más reducido para negociar con las empresas. Este tipo de contrato debería de incorporar la restricción de que no se puede mejorar la cantidad correspondiente al coste de despido a través del convenio colectivo. Habría que estudiar también formas de evitar que pudieran aparecer tales renegociaciones de forma encubierta.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el coste efectivo de despedir a un trabajador supera sustancialmente la indemnización legalmente establecida por despido procedente o improcedente, debiendo añadir en buena parte de los casos el coste que conlleva todo el proceso judicial. Y es este valor el que determina y condiciona el límite superior de las negociaciones (y los acuerdos) entre empresa y trabajador en caso de despido. De hecho las empresas se quejan continuamente de la complejidad y de la incertidumbre existente alrededor de los costes de despido.

El sistema genera, además, incentivos perversos que llevan a los agentes (trabajadores y empresarios) a actuar de forma estratégica y costosa para los intereses del propio sistema y del resto de los agentes. En el caso de los trabajadores, este comportamiento entraña muy pocos costes, pues generalmente los sindicatos asumen la representación legal de sus afiliados. En consecuencia, el coste para un trabajador de llevar un caso de despido a los tribunales es cercano a cero, mientras que para una empresa representa, como mínimo, los costes del proceso judicial. Es decir, el sistema siempre penaliza a la empresa con independencia del resultado de la sentencia. Además, el sistema judicial es generalmente favorable al trabajador (aproximadamente, en un 70 por 100 de los casos)¹². En el caso de los empresarios,

éstos tienen incentivos a alegar causas de despido ajenas a las verdaderas razones para asumir menores costes de despido. Por ejemplo, pueden forzar el despido de un trabajador por causas disciplinarias aunque las causas reales sean otras. Por ello, debe reformarse el sistema para desincentivar el que se entre en litigio en casos de despido por razones puramente estratégicas, de manera que el recurso a los tribunales debe darse solamente cuando exista «discrepancia genuina» entre los agentes. Para desincentivar al trabajador a recurrir judicialmente cuando tal discrepancia genuina no se produce, se debería introducir, como existe en el Reino Unido, la posibilidad de que si el trabajador pierde el juicio, asuma una parte sustancial de los costes (quizá, en España, la penalización podría ser la pérdida de los salarios de tramitación).

Otro aspecto indeseable del sistema de protección al empleo es el mecanismo de subsidio de desempleo, que crea incentivos perversos para que las empresas y los trabajadores negocien de forma privada despidos encubiertos y asegurar, así, al trabajador el cobro del subsidio, aunque su abandono del trabajo sea realmente voluntario. Esta práctica no entraña actualmente costes para la empresa, pero genera una importante ineficiencia en el sistema, favoreciendo que aquellos trabajadores que podrían reincorporarse de forma prácticamente inmediata al mercado de trabajo, abusen de los beneficios que proporciona el sistema. Para paliar esta ineficiencia, sería recomendable reformar el esquema de pagos a la Seguridad Social. En concreto, al igual que sucede en EE UU, se podría considerar hacer depender todo o parte de las contribuciones anuales de una empresa a la Seguridad Social del número de trabajadores despedidos durante el año por esa empresa.

por despido improcedente y procedente, ya que la indemnización pagada es predominantemente la que corresponde al despido improcedente. Además, hay estudios que muestran que si la diferencia en la indemnización es lo suficientemente alta se elimina el comportamiento estratégico por parte de las empresas, por lo que deberían favorecerse mecanismos que garanticen la existencia de dicha diferencia (ver GALDÓN-SÁNCHEZ y GÜELL, 2005).

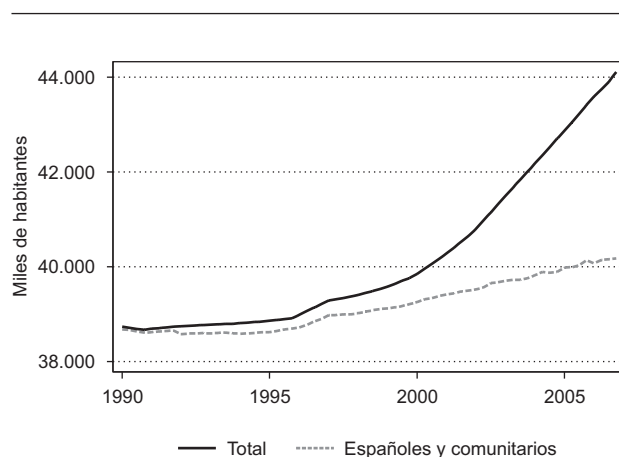
¹² Existe evidencia de que el coste real de despedir a un trabajador es mayor cuanto más pequeña es la diferencia entre las indemnizaciones

La mayor exposición a la competencia internacional de la economía española, como resultado de la creciente globalización e intensificada por la ampliación de la UE hacia el Este, exige incrementar la eficiencia en la oferta de protección social y en las políticas de protección al empleo. Ello hace imprescindible evaluar la eficacia de las diferentes políticas con objeto de identificar aquéllas que son realmente efectivas.

El fenómeno de la deslocalización de empresas aparece como una de las consecuencias negativas de la «excesiva» protección al empleo. El problema radica en que competimos con países que tienen generalmente menores salarios y mercados de trabajo con menor grado de protección al empleo. Esto nos lleva a un escenario de deslocalizaciones forzosas en el medio plazo. Esta situación debería preverse estudiando soluciones al problema que se avecina. Una parte de la solución puede venir por una mayor flexibilización del mercado de trabajo. Pero también debe reducirse el retraso relativo de nuestra economía en innovación y capital humano para incrementar el valor añadido en aquellos sectores en los que presenta mayor ventaja comparativa.

Por otro lado, España se sitúa a la cola de la UE en lo que respecta al gasto per cápita en políticas de empleo. Ello es especialmente preocupante teniendo en cuenta que se trata de uno de los países con mayor tasa de paro, lo que supone una importante depreciación potencial de su capital humano. Si nos ceñimos al gasto en políticas activas de empleo, la situación es todavía peor. Uno de los aspectos que más llama la atención es la ausencia de una evaluación sistemática de las medidas adoptadas mediante una metodología estadística apropiada, de manera que al problema de gasto escaso se une el de su ineficiencia. Alonso-Borrego *et al.* (2004) evalúan la efectividad de varios programas del INEM en 2000 para la formación de trabajadores en paro, en términos de la probabilidad de acceder a un empleo. Los resultados muestran que los programas de formación de amplia base para trabajadores poco cualificados apenas son efectivos. Por el contrario, aquellos cursos de formación para trabajadores cualificados, centrados

GRÁFICO 11
POBLACIÓN EN ESPAÑA



FUENTE: *Encuesta de Población Activa*. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

en ocupaciones especializadas, aumentan sustancialmente la probabilidad de encontrar empleo para parados de ambos sexos. También se concluye que la condición de parado de larga duración o la percepción de prestaciones por desempleo se asocian con una reducción de la tasa de salida del paro. Este último aspecto apunta a uno de los efectos indeseables del subsidio de desempleo.

Un aspecto de gran importancia en el presente y para las próximas décadas es el de las consecuencias de la inmigración en el mercado de trabajo y en la economía española en general. El Gráfico 11 muestra la evolución de la población total en España desde 1990, así como de la población de españoles y comunitarios. Se aprecia un incremento sustancial del porcentaje de población no comunitaria desde entonces, pasando de menos del 1 por 100, en 1990, al 9 por 100, a finales de 2006, explicando cerca del 90 por 100 del crecimiento total de la población en España. Las dos grandes cuestiones en relación con la inmigración son sus efectos en las oportunidades laborales de los trabajadores nativos y la inte-

gración de la población inmigrante en el mercado de trabajo. Carrasco y Ortega (2005) evalúan el efecto de la población inmigrante sobre el empleo y los salarios de los trabajadores nativos con los datos de los dos últimos Censos de Población de 1991 y 2001. En ninguno de los casos se encuentran efectos significativos. Para evaluar el grado de integración, miden el diferencial salarial entre inmigrantes y nativos, encontrando que cerca del 94 por 100 del diferencial salarial se debe a diferencias en sus características como menor antigüedad en el puesto de trabajo, su menor edad, así como su menor nivel de estudios y cualificación. En resumen, parece que por el momento los inmigrantes no han puesto en riesgo las condiciones laborales de los trabajadores nativos, lo que se explica en parte por el hecho de que, en su gran mayoría, cubren puestos que no son deseados en general por los trabajadores nativos. Sin embargo, conviene matizar los resultados, en la medida en que han sido obtenidos, en base a 2001, en un contexto de elevado crecimiento de nuestra economía. Cabe preguntarse cómo puede variar la situación con iguales o mayores porcentajes de población inmigrante en una fase recesiva.

Por último, cabe hacer una reflexión sobre la necesidad de reformar el sistema de pensiones. Diferentes estudios (véase, por ejemplo, Alonso y Herce, 2003) auguran la previsible bancarrota del sistema entre los años 2030 y 2050. Es cierto que el fenómeno de la inmigración palia la tendencia negativa de la estructura por edades de la población residente en general y a la población en edad de trabajar en particular. En concreto, dada la relativa juventud de la población inmigrante y su mayor tasa de fertilidad respecto a la población nativa, pueden moderar a medio plazo el envejecimiento de la población. Sin embargo, no cabe esperar que la inmigración pueda revertir el fenómeno de inversión de la pirámide de población, de manera que en el mejor de los casos, tan sólo retrasará la crisis del sistema de pensiones. Procede, por tanto, explorar soluciones alternativas. Más concretamente, frente al actual sistema de reparto, explorar la posibilidad de que el sistema se transforme en un sistema de capitalización privado, de

capitalización pública o una combinación de ambos sistemas. El sistema de capitalización privado consiste en que los trabajadores pagan una fracción del de su salario a la Seguridad Social y escogen un fondo de pensiones privado para que administre el dinero aportado. Este fondo tiene restricciones legales sobre cómo y dónde invertir este dinero. En el momento de la jubilación el trabajador puede optar entre las siguientes opciones: recibir una pensión del fondo (a negociar cantidad y duración), cobrar una renta perpetua, una combinación de estas o cobrar todo el dinero de una sola vez. El sistema de capitalización público es parecido al privado, pero el gobierno administraría los fondos. Las ventajas de estos sistemas alternativos frente al actual sistema de reparto serían que las tasas de rendimiento son superiores, cada individuo es dueño de sus propios fondos, es independiente de variaciones demográficas y la tasa de ahorro de la economía aumenta. Entre los inconvenientes del nuevo sistema, cabe destacar los costes de transición del sistema, así como el riesgo de quiebra de los fondos privados. El sistema de capitalización público tiene ventajas e inconvenientes similares al de capitalización privada, con el inconveniente añadido de que el gobierno sería el mayor inversor del país. En todo caso, se trata de un tema abierto que requiere una solución de Estado.

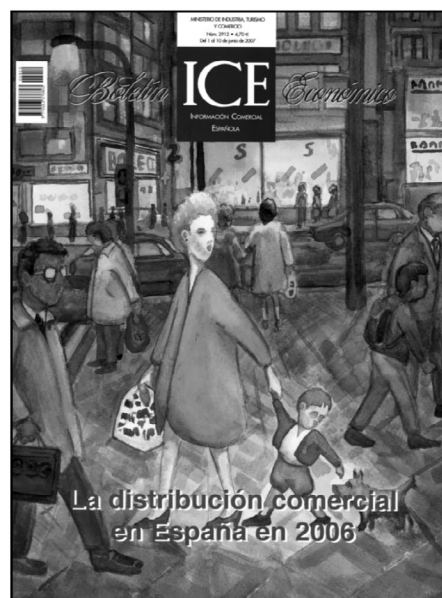
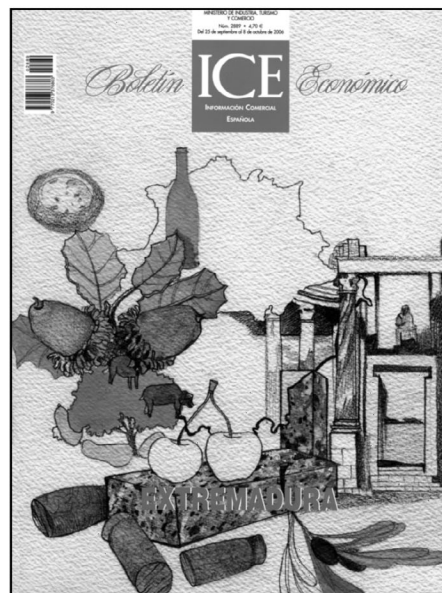
Referencias bibliográficas

- [1] ABRAHAM, K. G. y HOUSEMAN, S. N. (1993): «Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility? Lessons from Germany, France, and Belgium», *Working Paper*, número 4390, National Bureau of Economic Research.
- [2] ADDISON, J. T. y GROSSO, J. L. (1996): «Job Protection and Employment: Revised Estimates», *Industrial Relations*, volumen 35, páginas 585-603.
- [3] AGUIRREGABIRIA, V. y ALONSO-BORREGO, C. (1999): «Labor Contracts and Flexibility: Evidence from a Labor Market Reform in Spain», *Working Paper*, número 99-27, Universidad Carlos III de Madrid.
- [4] ALONSO-BORREGO, C. (1998): «Demand for Labour Inputs and Adjustment Costs: Evidence from Spanish Manufacturing Firms», *Labour Economics*, volumen 5, páginas 475-497.

- [5] ALONSO-BORREGO, C.; ARELLANO, A., DOLADO, J. J. y JIMENO, J. F. (2004): «Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español», *Documento de Trabajo*, número 53/2004, Fundación Alternativas.
- [6] ALONSO-BORREGO, C.; FERNÁNDEZ-VILLAVARDE, J. y GALDÓN-SÁNCHEZ, J. E. (2005): «Evaluating Labor Market Reforms: A General Equilibrium Approach», *Working Paper*, número 11519, National Bureau of Economic Research.
- [7] ALONSO MESEGUER, J. y HERCE, J. A. (2003): «Balance del Sistema de Pensiones y boom migratorio en España. Proyecciones del Modelo MODPENS de FEDEA a 2050», *Documento de Trabajo*, número 2003-02, FEDEA.
- [8] ÁLVAREZ, F. y VERACIERTO, M. (2005): *Firing Taxes Employment*, Federal Reserve Bank of Chicago, mimeo.
- [9] BENTOLILA, S. y BERTOLA, G. (1990): «Firing Costs and Labor Demand: How Bad Is Eurosclerosis?», *Review of Economic Studies*, volumen 57, páginas 381-402.
- [10] BENTOLILA, S. y DOLADO, J. J. (1994): «Labor Flexibility and Wages: Lessons from Spain», *Economic Policy*, número 18, páginas 53-100.
- [11] BENTOLILA, S. y SAINT-PAUL, G. (1992): «The Macroeconomic Impact of Flexible Labor Contracts, with an Application to Spain», *European Economic Review*, volumen 36, páginas 1013-1053.
- [12] BERTOLA, G. (1990): «Job Security, Employment and Wages», *European Economic Review*, volumen 34, páginas 851-879.
- [13] BOVER, O.; GARCÍA PEREA, P. y PORTUGAL, P. (2000): «Labor Market Outliers: Lessons from Portugal and Spain», *Economic Policy*, número 31, páginas 381-428.
- [14] BURGESS, S.; KNETTER, M. y MICHELACCI, C. (2000): «Employment and Output Adjustment in the OECD: A Disaggregate Analysis of the Role of Job Security Provisions», *Economica*, volumen 67, páginas 419-435.
- [15] CABRALES, A. y HOPENHAYN, H. (1997): «Labor Market Flexibility and Aggregate Employment Volatility», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, volumen 46, páginas 189-228.
- [16] CARRASCO, R. y ORTEGA, C. (2005): «La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos», *Documento de Trabajo*, número 80/2005, Fundación Alternativas.
- [17] CHRISTIANO, L. y EICHENBAUM, M. (1992): «Is Theory Really Ahead of Measurement? Current Real Business Cycle Theories and Aggregate Labor Market Fluctuations», *American Economic Review*, volumen 82, páginas 430-450.
- [18] DÍAZ-MORENO, C. y GALDÓN-SÁNCHEZ, J. E. (1999): «How Important Is Firm Behavior to Understand Employment? Evidence from Spain», *Investigaciones Económicas*, volumen 23, páginas 203-224.
- [19] DÍAZ-MORENO, C. y GALDÓN-SÁNCHEZ, J. E. (2000): «Job Creation, Job Destruction and the Dynamics of Spanish Firms», *Investigaciones Económicas*, volumen 24, páginas 545-561.
- [20] DÍAZ-MORENO, C. y GALDÓN-SÁNCHEZ, J. E. (2004): «Collective Bargaining under Complete Information», en POLACHEK, S. W. (ed.): *Accounting for Worker Well-Being, Research in Labor Economics*, volumen 23, Elsevier/JAI Press, Greenwich, CT, páginas 359-379.
- [21] DÍAZ-MORENO, C. y GALDÓN-SÁNCHEZ, J. E. (2005): «Collective Bargaining under Perfect Information. The Negotiation of National Agreements», *Spanish Economic Review*, volumen 7, páginas 139-155.
- [22] DOLADO, J. J. y GÓMEZ, R. (1995): «Creación y destrucción de empleo en el sector privado manufacturero español: un análisis descriptivo», *Investigaciones Económicas*, volumen 19, páginas 371-393.
- [23] EUROPEAN COMMISSION (1996 y 1997): *Labour Market Studies, Several Countries*, European Communities, Luxemburgo.
- [24] FINA, L.; GARCÍA SERRANO, C.; MAÑÉ, F. y TOHARIA, L. (2000): «Cambio ocupacional y necesidades educativas de la economía española», en SÁEZ, F. (coord.): *Formación y empleo*, Fundación Argentaria, Madrid, páginas 47-154.
- [25] GALDÓN-SÁNCHEZ, J. E. y GÜELL, M. (2005): «Let's Go to Court! Firing Costs and Dismissal Conflicts», *Working Paper*, número 444, Industrial Relations Section, Princeton University.
- [26] GARCÍA SERRANO, C. y MALO, M. A. (1997): «Movilidad de trabajadores y de puestos de trabajo en empresas españolas grandes», *Moneda y Crédito*, número 205, páginas 103-133.
- [27] GÜELL, M. (2000): «Fixed-Term Contracts and Unemployment: An Efficiency Wage Analysis», *Discussion Paper*, número 0461, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- [28] HECKMAN, J. J. y PAGÉS-SERRA, C. (2000): «The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets», *Economía*, volumen 1, páginas 109-144.
- [29] HOPENHAYN, H. y ROGERSON, R. (1993): «Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis», *Journal of Political Economy*, volumen 103, páginas 915-938.
- [30] HOUSEMAN, S. N. y ABRAHAM, K. G. (1993): «Labor Adjustment under Different Institutional Structures: A Case Study of Germany and the United States», *Working Paper*, número 4548, National Bureau of Economic Research.
- [31] HUNT, J. (2000): «Firing Costs, Employment Fluctuations and Average Employment: An Examination of Germany», *Economica*, volumen 67, páginas 177-202.
- [32] JIMENO, J. F. y TOHARIA, L. (1994): *Unemployment and Labour Market Flexibility: Spain*, International Labour Organization, World Employment Programme, Geneva.

- [33] KUGLER, A. (1999): «The Impact of Firing Costs on Turnover and Unemployment: Evidence from the Colombian Labor Market Reform», *International Tax and Public Finance*, volumen 6, páginas 389-410.
- [34] KYDLAND, F. E. y PRESCOTT, E. C. (1982): «Time to Build and Aggregate Fluctuations», *Econometrica*, volumen 50, páginas 1345-1370.
- [35] LAZEAR, E. P. (1990): «Job Security Provisions and Employment», *Quarterly Journal of Economics*, volumen 105, páginas 699-726.
- [36] OECD (1993, 1994a y 1996): *Employment Outlook*, OECD, París.
- [37] OECD (1994b): *The OECD Jobs Study*, OECD, París.
- [38] PETRONGOLO, B. y SAN SEGUNDO, M. J. (2002): «Staying-on at School at Sixteen. The Impact of Labor Market Conditions in Spain», *Economics of Education Review*, volumen 21, páginas 353-367.
- [39] RUANO, S. (2000): «Creación y destrucción bruta de empleo en las empresas industriales españolas», *Investigaciones Económicas*, volumen 24, páginas 563-584.
- [40] SALAS VELASCO, M. y MARTÍN-COBOS PUEBLA, M. (2006): «La demanda de educación superior: un análisis microeconómico con datos de corte transversal», *Revista de Educación*, número 339, páginas 637-660.
- [41] SAN SEGUNDO, M. J. (2002): «El sistema universitario español en una perspectiva internacional», en HERNÁNDEZ, J. (comp.): *La universidad española en cifras*, CRUE, Madrid, páginas 27-53.
- [42] SANZ GÓMEZ, M. C. (1994): «Una estimación de la demanda de trabajo manual y no manual», *Investigaciones Económicas*, volumen 18, páginas 333-364.
- [43] VERACIERTO, M. (2001): «Employment Flows, Capital Mobility, and Policy Analysis», *International Economic Review*, volumen 42, páginas 571-596.

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



Información:
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo
28071 Madrid
Teléf. 91 349 36 47