



## EL ACUERDO PARA LA MEJORA DEL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO EN LA PERSPECTIVA ECONÓMICA

SANTOS M. RUESGA BENITO  
*Catedrático de Economía Aplicada*  
Universidad Autónoma de Madrid

JOSÉ LUIS MARTÍN NAVARRO  
*Catedrático E.U. de Economía Aplicada*  
Universidad de Sevilla

### EXTRACTO

El análisis económico del último gran pacto social en materia de mercado de trabajo, observado desde la perspectiva su incardinación en el contexto de otros acuerdos y reformas precedentes, así como de las reformas que aún pueden considerarse pendientes, es el objetivo principal de este trabajo. En ese sentido, quizás el primer dato a destacar es el del papel de la concertación social, en términos de estabilidad política y social, en cuanto que torna en elemento preciso para afianzar una dinámica de crecimiento continuado de la formación bruta de capital, vía atracción de inversiones externas o vía estímulo al ahorro interno.

Desde un punto de vista objetivo o material, la temporalidad —la lucha contra el exceso peso de la misma—, que ha sido la transformación más importante en las relaciones laborales en los últimos 20 años del siglo pasado y que caracterizó la evolución del mercado de trabajo español, se constituye en el eje vertebrador de la reforma, más que la propia creación de empleo. Pero también cabe resaltar, pese a que no se trata de una reforma integral, que cabe esperar que efectos del nuevo marco regulatorio se extiendan a su vez sobre la dinámica de la productividad, en la medida en que el encarecimiento relativo en el uso del trabajo temporal lleve a una búsqueda de recortes de los costes laborales a través de mejoras en el rendimiento del trabajo. De obtenerse tales resultados, cabría hablar de un éxito importante en la aplicación del acuerdo.

Como punto de conclusión se ha de señalar en todo caso que todavía es pronto para poder hacer valoraciones sobre las consecuencias que la puesta en marcha del acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo. Hacer previsiones sobre su evolución futura es deslizarse por un terreno resbaladizo. El fuerte crecimiento del empleo que se ha puesto de manifiesto en la última década ha estado enmarcado en un entorno general de estabilidad económica de reducción de inflación y de tipos de interés en relación a la puesta en marcha del euro como moneda única. Las circunstancias del entorno ha cambiado en los últimos años y el fenómeno más relevante que se está produciendo en la economía y sociedad española de la última década es el creciente fenómeno inmigratorio. Los efectos de la incorporación de estos trabajadores a las nuevas condiciones del mercado laboral repercutirán en los resultados del acuerdo que aquí hemos recogido.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL ENTORNO ECONÓMICO LABORAL MÁS RECIENTE
3. EL CAMINO DE LAS REFORMAS LABORALES
4. Y UNA REFLEXIÓN SOBRE LA TEMPORALIDAD EN ESPAÑA
5. EL CONTENIDO ECONÓMICO DE LA ACTUAL REFORMA
6. EL ACUERDO PARA LA MEJORA DEL CRECIMIENTO Y DEL EMPLEO
7. HACÍA UNA EVALUACIÓN DEL ACUERDO

## 1. INTRODUCCIÓN

Resulta en exceso prematuro hacer en este momento un balance de los resultados del Acuerdo para la mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE), firmado el 9 de mayo pasado y con efectos económicos a partir del 1 de julio, tras la entrada en vigor del RDL 5/2006 que traspassa a norma legal lo suscrito en dicho acuerdo. Sabido es que el economista necesita del dato estadístico, de la represtación numérica de la realidad económica, para poder aventurar juicios sobre la marcha de dicha realidad, comparando situaciones presentes con las pasadas. En este momento carecemos de la suficiente perspectiva temporal como para afirmar categóricamente sobre los impactos económicos, en el mercado de trabajo y en el sistema económico en su conjunto, de las modificaciones introducidas en la legislación laboral que alteran la estructura de incentivos para los agentes sociales ante determinadas actuaciones, particularmente en el ámbito de la contratación.

En una primera aproximación se puede afirmar que los contenidos del AMCE modifican la estructura de costes laborales, encareciendo diferentes formas de «trabajo flexible» para favorecer la contratación indefinida, que se abarata a través de incentivos en determinadas situaciones. El resultado, implícito en el propio acuerdo, se habrá de reflejar en una dinámica de contratación de carácter indefinido más intensa de lo que hasta la fecha ha acontecido, de tal modo que la *tasa de temporalidad*<sup>1</sup> del mercado laboral español tienda a disminuir.

Para evaluar el resultado obtenido, de acuerdo con criterios de eficacia o de eficiencia, habrá de definirse, en primer lugar, el contenido propio de tal evaluación, al tiempo que la metodología específica para llevar a cabo tal función. Sobre ello se establecerán algunas reflexiones en este trabajo.

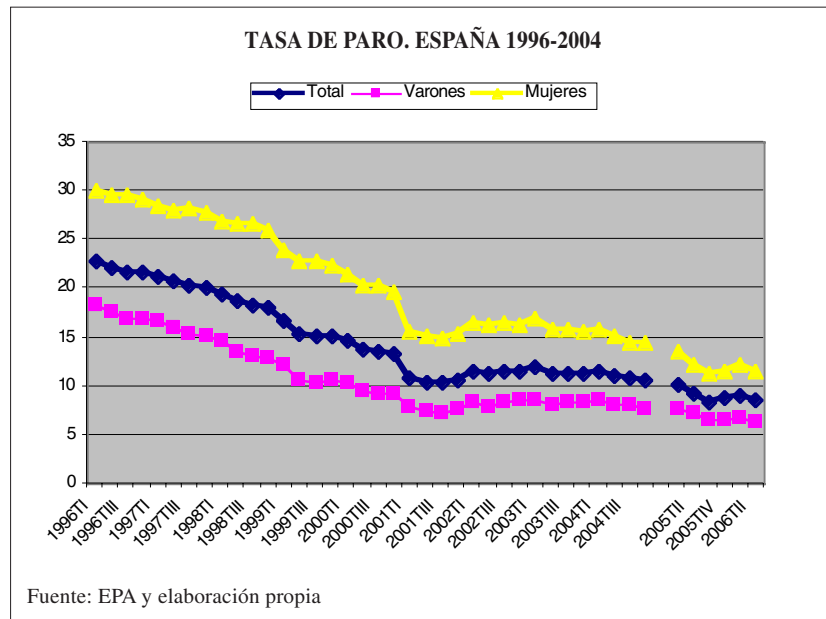
Pero previo a ello y al análisis preliminar de resultados, conviene antes enmarcar el AMCE en el entorno económico laboral en el que se suscribe y

<sup>1</sup> La *tasa de temporalidad* se define como el cociente entre el número de asalariados con contrato por tiempo definido y el total de asalariados por cien.

en la senda de acuerdos sociales establecidos en la reciente historia laboral española que en laza con el discurrir de la reforma laboral desarrollada en las últimas décadas. Y todo ello nos permitirá observar el acuerdo en el contexto de las reformas pendientes, bajo la interpretación propia derivada del análisis anterior, pero también contrastando con las recomendaciones elaboradas por la Comisión de Expertos que elaboró por mandato de la Declaración para el Diálogo Social (Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social), firmada entre el Gobierno y los interlocutores sociales en julio de 2004, que abrió el camino al proceso de concertación social que hemos vivido estos dos últimos años.

## 2. EL ENTORNO ECONÓMICO LABORAL MÁS RECIENTE

En los últimos diez años la economía española y, en especial, el mercado de trabajo español, ha experimentado un ciclo de crecimiento acelerado, con niveles superiores a los de los socios comunitarios, y con fuerte generación de empleo. Al principio de los años 90 la tasa de paro alcanzaba un nivel superior al 20 por ciento de la población económicamente activa; la mayor tasa de paro del mundo desarrollado. En la actualidad los parados representan poco más del 9 por ciento de la población activa, representando lo que podría ser clasificado como el proceso de generación de empleo más exitoso de la historia económica reciente de España.



A pesar de lo anterior, del éxito obtenido en materia de crecimiento del empleo, se ha observado un incremento de la precariedad laboral en España caracterizado por la moderación salarial y, sobre todo, por una elevada y sostenida tasa de temporalidad.

Más en detalle, conviene señalar como el mercado laboral español ha adolecido, tradicionalmente de una muy baja tasa de actividad. Tal situación se mantuvo, incluso empeorado, hasta bien entrados los años ochenta del siglo pasado; desde entonces se ha producido un cambio paulatino e intenso que ha supuesto un aumento del orden de ocho millones de personas en el volumen de la población activa, contando desde 1976 a 2006<sup>2</sup>, es decir un crecimiento de casi un 60 por ciento en un período de 30 años.

En términos demográficos, la tasa de crecimiento vegetativo ya era similar a la media comunitaria a principios de los años noventa del siglo XX, cuando tan sólo quince años antes la superaba en más de seis puntos porcentuales. La natalidad en España ha experimentado un acusado descenso, al compás de la incorporación de la mujer al mercado laboral. Tan sólo a partir de la entrada de población extranjera, en la segunda mitad de la década de los años noventa del siglo XX, el crecimiento de la población española se ha animado; esto ha significado que la población, en términos absolutos, vuelva crecer cuando ya parecía que se había introducido en una senda regresiva.

A consecuencia de lo anterior la población española envejece de forma intensa y ni tan siquiera el flujo de inmigración registrado a partir de 1.995 parece alterar, de forma significativa, tal tendencia. Este rasgo de la oferta de trabajo, su envejecimiento, no muy diferente a lo que está ocurriendo en el resto de los países de la UE, introduce ya problemas graves de disponibilidad de mano de obra, al tiempo que genera fuertes incertidumbres sobre el sistema protección social, particularmente sobre el futuro de las pensiones (públicas y privadas), en tanto que la esperanza de vida de los españoles se alarga de modo continuo, con niveles absolutos de los más elevados en el contexto mundial.

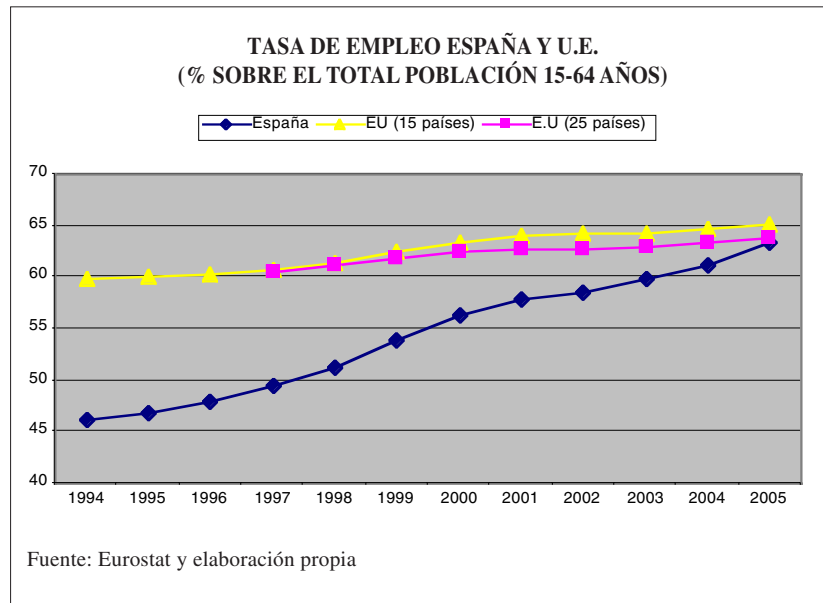
Y junto a ello es preciso tener en cuenta el acortamiento que se viene produciendo desde hace lustros del período de vida activa de los españoles. Se retrasa la edad de entrada al mercado laboral y se reduce paulatinamente la edad de retiro de la actividad laboral, a través de mecanismos diversos de jubilación anticipada. Eso significa una menor oferta potencial de trabajo y

<sup>2</sup> En concreto, en el segundo trimestre de 1976 (primera estimación a través de la Encuesta de Población activa en España), la población activa ascendía a 13.666, 3 miles de personas y en el cuarto trimestre de 2005, esta cifra ya era de 21.155,5 miles de personas.

un saldo decreciente en la relación activos/pasivos del sistema de Seguridad Social<sup>3</sup>.

Por otro lado, el aumento relativo de población activa femenina es muy acusado en el caso español, debido a los intensos cambios socioculturales que ha experimentado el país en las tres últimas décadas, que han contribuido a dinamizar la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo. Esto significa también un cambio intenso en la estructura del mercado laboral y la expansión de nuevas actividades productivas auspiciadas por tal fenómeno de la feminización de la oferta laboral. En el resto de la Unión Europea también se está registrando un proceso de feminización en sus respectivos mercados laborales, pero no con tanta intensidad como en el caso español.

En España la tasa de empleo viene dibujando una senda de crecimiento sostenido desde 1994, en consonancia con el ciclo económico expansivo, con tasas de crecimiento del Producto Interior Bruto, superiores, de forma continua, a la media registrada por el conjunto de la Unión Europea.



<sup>3</sup> Parece, no obstante que en los años más recientes, se podría estar frenando esta tendencia, al menos en lo que significa de caída en la tasa de participación laboral de la población con más de 55 años.

La tasa de empleo muestra una tendencia ascendente desde hace dos décadas, aunque con episodios depresivos en la primera mitad de la pasada década, coincidiendo con la fuerte crisis que experimentó la economía española —y la mundial— en ese periodo. A partir de 1994 la tasa de empleo recuperó la senda ascendente hasta la actualidad.

Y a pesar de esta evolución, aún subsisten diferencias importantes en cuanto al nivel de empleo en relación con las principales economías de la Unión Europea y del resto de los países desarrollados. La tasa de empleo se sitúa en España casi cinco puntos porcentuales por debajo de la media europea. Diferencia que se ha venido reduciendo de forma intensa en las últimas dos décadas.

Estas diferencias en materia de tasa empleo, con respecto a la Unión Europea, vienen explicadas, fundamentalmente, por el comportamiento de la tasa de empleo femenino. Aunque se ha reducido el diferencial entre las tasas de empleo masculina y femenina en España, sigue siendo de los más elevados de Europa, situándose en la actualidad en más de 20 puntos porcentuales; la tasa de empleo masculino se sitúa un punto porcentual por encima de la media europea y, sin embargo, la femenina aún se mantiene más de ocho puntos porcentuales por debajo de la respectiva media comunitaria.

TABLA 1  
EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL ESPAÑOL

Años	Δ PIB	Población mayor de 16 años	Población activa	Tasa Actividad	Población Ocupada	Tasa de Ocupación	Población desempleada	Tasa de Paro	Tasa de dependencia*	Tasa temporalidad	Tasa t. parcial
1985	2,3	28.582,4	14.009,1	49,0	11.004,0	38,5	3.005,1	21,5	32,6	17,8	5,2
1990	3,8	30.429,7	15.465,4	50,8	12.954,9	42,6	2.510,5	16,2	33,8	30,2	4,7
1995	2,8	31.847,3	16.227,6	51,0	12.512,1	39,3	3.715,6	22,9	36,0	34,9	7,3
2000	5,0	33.593,1	18.002,3	53,6	15.505,9	46,2	2.496,4	13,9	36,8	32,2	7,9
2001	3,6	34.067,2	18.050,7	53,0	16.146,3	47,4	1.904,4	10,6	37,4	32,2	8,0
2002	2,7	34.614,6	18.785,6	54,3	16.630,3	48,0	2.155,3	11,5	36,4	31,8	8,0
2003	3,0	35.215,3	19.538,2	55,5	17.296,0	49,1	2.242,2	11,5	35,5	31,8	8,2
2004	3,2	35.810,8	20.184,5	56,4	17.970,9	50,2	2.213,7	11,0	34,8	32,5	8,7
2005	3,5	36.416,0	20.885,7	57,4	18.973,3	52,1	1.912,5	9,2	34,0	33,2	12,5

Tasa de dependencia = (mayores de 65 años) / (población activa) x100

Fuente: Elaboración propia sobre datos EPA (INE)

El crecimiento del empleo experimentado por España en los últimos años no debe ocultar las diferencias aún importantes que nos separan de los estándares medios de la Unión Europea. La tasa de empleo media se encuentra aún lejos, a más de 7 puntos, de la meta establecida para el año 2010 por la Agenda de Lisboa, un 70 por ciento, no habiéndose logrado alcanzar el objetivo intermedio establecido para el 2005 en una tasa del 67 por ciento.

Los problemas del mercado laboral español, en cuanto a generación de empleo, no son sólo de orden cuantitativo, sino también, de modo creciente, en algunos aspectos, en los últimos años, de carácter cualitativo. Nuestro sistema laboral se caracteriza por la existencia de una profunda dualidad en el tratamiento de la oferta laboral por parte de la demanda, según género y edad, entre otras líneas de segmentación del mercado. Como se ha señalado, las mujeres padecen aún una sistemática discriminación laboral que se manifiesta tanto en el acceso al mercado, como en menores niveles salariales. Las mujeres se integran en menor cuantía en el mercado laboral en las edades más tempranas y comienza a declinar su presencia mucho antes (entre 25 y 29 años) que los hombres (a partir de los 45 años).

La edad introduce también una brecha de segmentación importante en el mercado de trabajo español. Jóvenes y mayores muestran una intensidad de inserción relativa en el mercado laboral mucho menor que la población adulta, poniendo de manifiesto la presencia de rechazo (discriminación) en el contexto de los mercados regulados que articulan nuestro sistema de relaciones laborales.

Y, por último, la caracterización actual del mercado laboral español no puede olvidar la fuerte presencia que han adquirido entre la población ocupada, los trabajadores extranjeros. En la última década se ha pasado de una cifra relativa del 1.3 por ciento de extranjeros en la ocupación a otra superior al diez por ciento; fenómeno sin parangón entre los países de la UE.

En síntesis, el crecimiento del empleo de las últimas décadas, se ha sustentado fundamentalmente en la creación de puestos de trabajo de baja cualificación, que se han ido ocupando en una buena proporción por mano de obra inmigrante, con efectos negativos en la dinámica de crecimiento de la productividad del trabajo y la productividad total de los factores.

Lo que significa que el crecimiento económico en España se está apoyando en la creación de empleo de baja cualificación, o lo que es lo mismo la expansión productiva no es debida al crecimiento de la productividad impulsada por un más rápido ascenso de la incorporación de I+D+i. Ello redundará negativamente en la competitividad de las empresas españolas, tanto en el exterior como en el interior y, a medio plazo cuestiona incluso el crecimiento futuro de la economía. A este respecto, el déficit exterior que presenta tradicionalmente la economía española se ha ido acentuando en los últimos ejercicios en los que ya la adopción de la moneda europea ha impo-

sibilitado el mecanismo de la devaluación de la divisa, al que se ha acudido a menudo para compensar las pérdidas de competitividad de la economía española. Pero tal fenómeno, el trabajo inmigrante de baja cualificación, no se puede entender como la causa, sino más bien al contrario, como el resultado de la evolución de un sistema productivo que está generando mucho empleo, en detrimento de la productividad del sistema<sup>4</sup>.

Convine hacer referencia, además, a cómo la flexibilidad laboral en España ha venido impulsada de forma intensa, aunque de forma asimétrica, por la reforma del nuevo marco institucional desarrollado desde 1980 en adelante<sup>5</sup>. Las formas de flexibilidad desarrolladas en España, desde los primeros años de la transición democrática, tras la primera reforma laboral (1983-84)<sup>6</sup> se han concentrado en la flexibilidad cuantitativa externa, y, particularmente en la contratación, es decir en el inicio de la relación laboral, lo que ha sido considerado como un proceso de flexibilización asimétrico con consecuencias desestabilizadoras para el funcionamiento del mercado laboral (dualizando el mercado de los asalariados, con impactos negativos sobre la productividad del trabajo, etc.). En efecto, a partir de la reforma del Estatuto de los Trabajadores promulgada en 1983, por la que se introducen incentivos a la contratación temporal, la cifra de empleos temporales sobre el total de asalariados creció espectacularmente, convirtiéndose tal camino en el mecanismo fundamental de flexibilidad cuantitativa del mercado laboral español. Posteriores reformas de la regulación del mercado han tratado o bien de abrir el ámbito de la flexibilidad cuantitativa externa a otras partes de la relación laboral (despidos colectivos, p.e.), o bien incentivar la contratación por tiempo indefinido, o bien impulsar la flexibilidad cuantitativa interna actuando sobre la jornada (contratación a tiempo parcial, ordenación irregular de la jornada, etc.) o bien, incluso, promover otras formas de flexibilidad (salarial o funcional). Y ya sea por lo limitado de tales reformas e incentivos o porque, como apuntan algunos trabajos recientes, se ha instalado en el mercado laboral español un especie de «cultura la temporalidad»<sup>7</sup> que resulta sumamente difícil de erradicar, el resultado es que la

<sup>4</sup> Sobre la evolución del sistema productivo español con referencia a la dinámica productiva se puede consultar el trabajo dirigido por Francisco Pérez (2006): *Productividad e internacionalización: el crecimiento español ante los nuevos cambios estructurales*, BBVA-Mundiprensa, Madrid.

<sup>5</sup> Para un análisis «in extenso» de la reforma laboral en España, desde diversos ángulos analíticos se puede consultar RUESGA, S.M., VALDÉS DAL RÉ, F. y ZUFIAUR NARVAIZA, J.M. (Coord.) (2005): *Transformaciones laborales en España. A XXV años del Estatuto de los Trabajadores*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Véase TOHARIA, L (dir.): *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.



contratación temporal en España sigue afectando a un tercio de los asalariados españoles.

Estos procesos han configurado un mercado laboral caracterizado por un alto nivel de dualidad, que diferencia entre los ocupados con empleo estable, con mayor o menor grado de protección legal del mismo (mercado primario) y un amplio segmento de ocupados con formas más flexibles (mercado secundario), sujeto a los vaivenes de la demanda específica de cada mercado particular; en este segundo mercado se desenvuelven desde los asalariados temporales, los trabajadores a tiempo parcial, los autónomos insertos en sucesivas cadenas de subcontratación y, en el último eslabón los trabajadores irregulares («sin papeles», «ilegales», «ocultos», «piratas», etc.). El mercado laboral español supera en más de 10 puntos porcentuales en importancia relativa (respecto al total del empleo) de estas formas de flexibilidad a la media del mercado europeo (

Este comportamiento del mercado de trabajo español, redundando en una reducción sustancial del nivel estadístico del desempleo, a partir de 1994, habiendo disminuido desde entonces la tasa de paro en 15 puntos porcentuales. Durante dos décadas (los años ochenta y noventa del siglo pasado) la tasa de paro en España se situó en la cabecera de los países occidentales, mostrando un profundo desequilibrio en el mercado de trabajo nacional.

Y, por lo que se refiere a la evolución de la variable salarial, de modo sintético se pueden hacer algunas apreciaciones al respecto. Con carácter general, la última década ha registrado una tendencia continua de moderación de los costes salariales. No obstante, conviene señalar la singularidad que se produce en el caso español con respecto a la situación media de los países de la UE-15, en cuanto a las dinámicas diferenciadas de la compensación real por asalariado (el salario para el trabajador) y el coste laboral unitario (el coste para la empresa), que viene explicada por la productividad del factor trabajo. En España, tanto la remuneración real por empleado como los costes laborales unitarios han descendido en la última década, en tanto que en el conjunto de la UE-15, las remuneraciones han crecido en este período y los CLU han disminuido ligeramente en términos reales. Dada la vinculación de la dinámica salarial con la marcha de la productividad aparente del factor trabajo, observable y contrastable en el caso español<sup>8</sup>, el estancamiento de esta explicaría la depreciación salarial registrada en ese período. En suma, el avance de los empleos temporales y de baja cualificación arrastra consigo a la caída de los salarios reales medios, a la vez que provoca un avance relativo, de la posición competitiva de las empresas españolas, vía costes, que sin embargo no parece ser suficiente para competir

<sup>8</sup> Véase RUESGA, S. M. y SILVA BICHARA, J. da (2006), *op. cit.*

internacionalmente en los mercados de bienes y servicios intensivos en el uso del factor trabajo.

### 3. EL CAMINO DE LAS REFORMAS LABORALES

En los últimos 25 años, el mercado laboral español ha estado sometido a un proceso continuado de cambios y, al tiempo, de reformas en su regulación normativa. Este proceso constituye una realidad que ha ido trasladando impulsos de muy distinto signo al sistema económico y que, en sus grandes coordenadas, ha seguido pautas similares a las desarrolladas en los diversos procesos de reforma del marco de relaciones laborales que han tenido lugar en la mayoría de los países europeos.

A modo de síntesis, cabría señalar que estos procesos de reforma se han caracterizado por una búsqueda permanente de mayor flexibilidad en las relaciones laborales, aunque tales intentos de flexibilización se han traducido en cambios en la regulación de muy distinto tipo en los diferentes países europeos. En general, el objetivo de estos procesos de reforma de las relaciones laborales se ha centrado en la búsqueda de un sistema productivo con una mayor capacidad de adaptación a los rápidos cambios que se producen en la cantidad y calidad de la demanda de bienes y servicios, a instancias, en buena medida, del acelerado proceso de cambio técnico. Esa volatilidad de la demanda ha introducido en las empresas una mayor exigencia de flexibilidad que se ha trasladado, casi de forma inmediata, al sistema de relaciones laborales. La inestabilidad de la demanda a la que se enfrentan las empresas, exige de ellas una capacidad productiva cambiante en términos de cantidad y de calidad. Exigencia que las diversas estrategias empresariales han ido convirtiendo en plantillas variables en su cantidad y sujetas a un proceso continuo de cualificación y recualificación.

El escenario a alcanzar, tras ese proceso de transformaciones en el marco de regulación laboral, dotando de mayor flexibilidad al mismo, consistiría en una mejora de las condiciones competitivas de las empresas en los diferentes ámbitos nacionales (o regionales). En definitiva, se supone que todo el proceso de reforma debiera redundar en un salto cuantitativo importante en la productividad del trabajo, uno de los pilares fundamentales de la mejora de la competitividad de las empresas.

Hay dos elementos esenciales que convergen en ese proceso de transformación de la regulación laboral. Uno, que es fundamental, no sólo para el cambio de las relaciones laborales, sino también para la estabilidad política, es la *concertación social*. El otro elemento que modifica las relaciones laborales es la política laboral. Analicemos a continuación detenidamente ambos factores.



Buena parte del proceso de transformación de las normas laborales es concertado entre empresarios y trabajadores y los distintos gobiernos que en ese período hay en España. Connotación que afecta a la regulación, a los cambios en la regulación y a la política de rentas que condiciona el desarrollo de la política social o el desarrollo del Estado del Bienestar y que tiene como consecuencia el logro de un elevado nivel de estabilidad social y política, factor indispensable para la propia transición política. Incluso en los momentos en los que la concertación está ausente, se erige en la protagonista del momento, precisamente por su ausencia. Un papel, el de la concertación social, singular en términos de estabilidad política y social, precisa para afianzar una dinámica de crecimiento continuado de la formación bruta de capital, vía atracción de inversiones externas o vía estímulo al ahorro interno.

Y, además, desde la perspectiva del ajuste del mercado de trabajo y de la subsiguiente política económica de equilibrio aplicada, la concertación social introduce moderación salarial de manera más o menos sistemática y asume, al menos implícitamente y en parte, el contenido de las diferentes reformas estructurales, que también habrán de redundar en moderación relativa de los costes laborales <sup>9</sup>.

El método desarrollado en España, al igual que en la mayoría de los países de la UE-15, para ir modificando el marco regulador de las relaciones laborales ha consistido en la práctica del *dialogo social*, entendido como un procedimiento de debate y puesta en común entre empresarios y sindicatos, con la presencia, en ocasiones, del gobierno actuando como juez y parte. Instrumento que ha sido y es fundamental, no sólo para la modificación del marco de regulación de las relaciones laborales, sino también para la propia estabilidad del sistema político y económico, aspecto este último puesto de manifiesto en las duras condiciones políticas y económicas de la transición española (1976-86). Incluso en los momentos en los que la concertación está ausente, se erige en la protagonista del momento, precisamente por su ausencia <sup>10</sup>. Un papel, el de la concertación social, singular en términos de estabilidad política y social, preciso para afianzar una dinámica de crecimiento continuado de la formación bruta de capital, vía atracción de inversiones externas o vía estímulo al ahorro interno.

<sup>9</sup> Al menos, con respecto a la práctica de incrementos salariales obtenidos en los últimos años de pervivencia del régimen franquista. Bajo estas consideraciones se puede concluir que los actores de la transición política y en conjunto de la sociedad española no han valorado en sus justos términos la contribución otorgada, sobre todo por los sindicatos, a la transición política.

<sup>10</sup> Como ocurrió en la reforma de 1994, promulgada sin el beneplácito sindical, que dio lugar, posteriormente, a una huelga general. De igual modo, difícilmente podría explicarse el relativo clima de paz social reinante —aparte del episodio de intento de Golpe de Estado de

TABLA. 2  
**PRINCIPALES ACUERDOS SOCIALES SUSCRITOS EN ESPAÑA**

Nominación del Pacto Social	Año	Tipo y contenido del acuerdo	Entidades que suscriben el acuerdo
Acuerdo Básico Interconfederal (ABI)	1979	Definición del marco de relaciones laborales democrático, que influirá en los contenidos laborales de la CE-78.	Unión General de Trabajadores (UGT) y Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)
Acuerdo Marco Interconfederal (AMI)	1980	Acuerdo salarial	UGT y CEOE
Acuerdo Nacional para el Empleo (ANE)	1981	Acuerdo salarial	CC.OO, UGT y CEOE
Acuerdo Interconfederal (AI)	1983	Acuerdo salarial	CC.OO, UGT y CEOE
Acuerdo Económico y Social (AES)	1984	Acuerdo salarial	UGT y CEOE y Gobierno
Acuerdo para la Estabilidad en el Empleo	1997	Medidas para impulsar la estabilidad en el empleo	CC.OO; UGT y CEOE
Acuerdo para la solución extrajudicial de conflictos laborales	1996	Establecimiento de mecanismos de arbitraje para la solución de conflictos laborales al margen de los tribunales	CC.OO; UGT y CEOE
Acuerdos Nacional para la Negociación Colectiva	2001-2006	Establecen acuerdos salariales para el año en curso	CC.OO., UGT. CEOE
Acuerdo para la mejora del Crecimiento y el empleo	2006		CC.OO., UGT. CEOE y Gobierno

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, desde la perspectiva del ajuste del mercado de trabajo y de la subsiguiente política económica de equilibrio aplicada, la concertación social introduce moderación salarial de manera más o menos sistemática y

febrero de 1981— sin acudir a la concertación social que impulsó las primeras fases de la reforma laboral y apoyó, en buena medida, la política económica de ajuste, durante los 10 años de transición laboral. Téngase en cuenta que estas primeras etapas de la reforma laboral, en paralelo a la transición a la democracia, se llevaron a cabo en un contexto de fuerte desequilibrio en el mercado de trabajo, con tasas de desempleo que alcanzaron en 1985 casi un 24 por ciento.



asume, al menos implícitamente y en parte, el contenido de las diferentes reformas estructurales, que también habrán de redundar en moderación relativa de los costes laborales <sup>11</sup>.

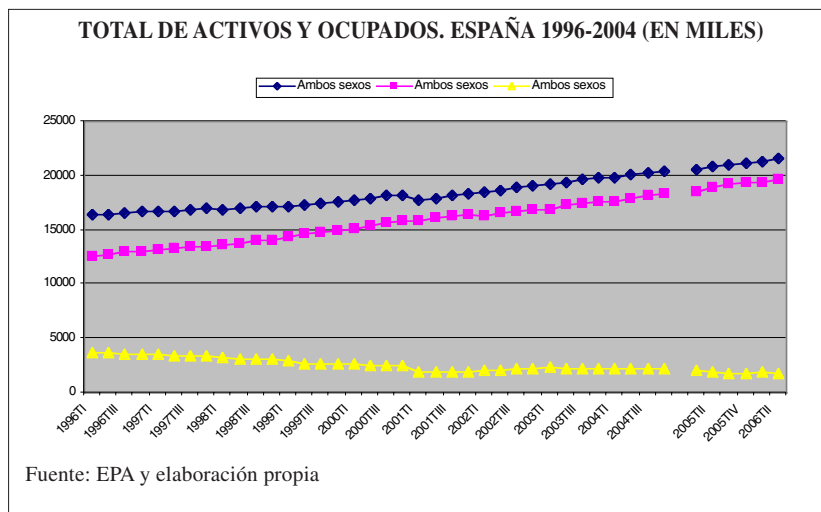
Así pues, la concertación social ha definido, por un lado, las pautas fundamentales de la regulación del mercado laboral y sus sucesivas reformas —con excepciones de desacuerdo de los interlocutores con el gobierno— y por otro, ha marcado la pauta de la moderación salarial característica esencial del comportamiento de los mercados laborales en las últimas tres décadas. Los diferentes acuerdos alcanzados con dimensión nacional (véase tabla 2) han participado de estas dos dimensiones reguladora y salarial.

El segundo elemento importante que incide en este proceso de cambio en las relaciones laborales es la política laboral. En dos planos diferenciados: uno, primero, como cambio normativo para introducir modificaciones importantes en la relación laboral y otro segundo, de implementación y desarrollo de las políticas laborales activas. Es decir, intervenciones arbitrarias desde el ámbito de lo público para modificar ciertos aspectos de la dinámica laboral, bien desde el lado de la demanda, incentivando la generación de empleo o bien, desde el lado de la oferta, fundamentalmente con la cualificación de la mano de obra, es decir, mejorando el capital humano. Desde el punto de vista de las modificaciones estructurales de las relaciones laborales, la línea de actuación no es muy distinta a la que se promueve en el resto de los países europeos, aunque sí con matices diferenciales importantes.

Con este bagaje instrumental, se han desarrollado un amplio conjunto de transformaciones, algunas de gran calado, en la regulación del mercado de trabajo español. La secuencia temporal de las sucesivas reformas —cambios legislativos— muestra, no obstante, objetivos instrumentales cambiantes en el tiempo. Si bien el objetivo final de todo el proceso de reforma es la búsqueda de mayores tasas de creación de empleo, los objetivos instrumentales son diversos. Existen diferencias importantes en este terreno entre los cuatro hitos legislativos fundamentales que conforman la reforma laboral en España <sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Al menos con respecto a la práctica de incrementos salariales obtenidos en los últimos años de pervivencia del régimen franquista, de fuerte tensión salarial y social. Bajo esta consideraciones se puede concluir que los actores de la transición política y, en conjunto, de la sociedad española no han valorado en sus justos términos la contribución otorgada, sobre todo por los sindicatos, a la transición política (RUESGA BENITO, S. M., 2005, *op. cit.*).

<sup>12</sup> Se extracta aquí el análisis elaborado en RUESGA BENITO, S. M. (2005): «Economía política en el Estatuto de los Trabajadores», en RUESGA BENITO, S. M., VALDÉS DAL RÉ, F. y ZUFIAUR NARVAIZA, J. M.; *op. cit.* págs. 105-132.



Por orden cronológico, la primera modificación del Estatuto de los Trabajadores, en 1984, tiene un solo objetivo instrumental definido: la instauración de un régimen de flexibilidad contractual que promueva la creación de empleo. Se legisla el contrato temporal de fomento de empleo, subvencionándose la contratación por tiempo definido y suprimiendo, prácticamente, la causalidad a la que venía estando sujeta la realización de contratos temporales. El efecto de esta reforma hacia una flexibilidad parcial y sesgada (en el contrato) fue una espectacular expansión de los contratos temporales, alcanzando en un corto espacio de tiempo los niveles más elevados de toda la Europa comunitaria.

En 1994 se promulga la segunda gran reforma legislativa, que tratará de reaccionar contra los «excesos» generados en materia de contratación temporal, que habían introducido una fuerte dualidad en el mercado laboral entre contratados fijos y temporales. Se da por acabado el mecanismo de subvención a los contratos temporales —reinstalando el principio de causalidad en la contratación temporal— y, en segundo lugar, se propician reformas laborales que tratan de dotar de mayor flexibilidad al marco regulatorio en otros ámbitos de la relación laboral: flexibilidad durante la prestación —flexibilidad funcional o geográfica— y al final de la misma —despido—. No obstante, esta reforma introduce también otros elementos de flexibilidad en la contratación, no contemplados hasta entonces (empresas de trabajo temporal, de cesión de trabajo y, agencias privadas de colocación) que incidirán sobre las características de la temporalidad (mayor rotación de las plantillas).

El tercer episodio importante de reforma laboral, se registra en 1997, en este caso pactada con los interlocutores sociales, e incide aún más contra

los excesos de la temporalidad, instaurando —a través del Pacto para la Estabilidad en el Empleo— una nueva figura contractual subvencionada para promover la contratación por tiempo indefinido <sup>13</sup>.

En la cuarta reforma laboral de calado profundo, llevada a cabo en 2001-2002 (tabla 3), promulgada tras el fracaso de intento de concertación social, se centró en «la lucha contra lo que denomino en su Exposición de Motivos excesiva temporalidad existente <sup>14</sup>. La reforma contiene como elemento esencial una nueva regulación del contrato a tiempo parcial, que flexibiliza su uso, y completa con el denominado «decretazo», en el cual se modifica el sistema de protección por desempleo, dificultando las condiciones de acceso al mismo.

TABLA 3  
PRINCIPALES REFORMAS DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

Norma	Fecha	Modificaciones introducidas
Ley 14/1983	29/06/1983	Reducción de la jornada laboral máxima.
Ley 32/1984	2/08/1984	Flexibilización de la contratación temporal; fomento de la contratación temporal con subvenciones.
Ley 10/94	19/05/1994	Medidas urgentes de fomento de la ocupación.
Ley 11/94	19/05/1994	Flexibilidad de la relaciones laborales individuales (entrada, interna y de salida) y potenciación de la negociación colectiva y mejora de sus contenidos.
Ley 14/94	1/06/94	Supresión del monopolio del INEM en materia de contratación y creación de Empresas de Trabajo Temporal (ETT's)
Ley 31/1995	8/11/1995	Ley de prevención de riesgos laborales
Ley 63/1997	26/12/1997	Medidas para el fomento de la contratación indefinida (procede del Acuerdo sobre Estabilidad en el Empleo)
R.D.L. 15/1998	27/11/1998	Nueva regulación del contrato a tiempo parcial (Acuerdo sobre el Trabajo a Tiempo Parcial)
Ley 12/2001	9/07/2001	Medidas urgentes contra las excesivas tasas de temporalidad y modificación de la regulación de la contratación a tiempo parcial

<sup>13</sup> El contrato de fomento del empleo estable se subvenciona a través de la reducción en el monto de indemnización por despido para los trabajadores acogidos a esta nueva figura contractual; de hecho supone en la práctica el intercambio de algo más de estabilidad por algo más de flexibilidad en el despido.

<sup>14</sup> SALA FRANCO, T. *op. cit.* pág. 266. Y, el profesor SALA FRANCO continua afirmando que «Sin embargo las medidas adoptadas en esta línea fueron claramente insuficientes, tratándose de reformas de detalle».

R.D.L. 5/2002	24/05/2002	Reforma protección por desempleo (denominado «decretazo»)
Ley 32/2002	5/07/2002	Igualdad de género
R.D.L. 5/2006	9/06/2006	Reforma mercado laboral (procede del Acuerdo para la mejora del Crecimiento y el Empleo). Incluye medidas para la promoción de la contratación indefinida, mejorar la utilización de la contratación temporal, las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial y la transparencia en la subcontratación de obras y servicios, la protección por desempleo de colectivos específicos y su delimitación respecto de la cesión ilegal de trabajadores

Fuente: Elaboración propia a partir de Sala Franco, T. (2005): «Las transformaciones del Estatuto de los Trabajadores a lo largo de 25 años de vigencia», en Ruesga Benito, S. M., Valdés dal Ré, F. y Zufiaur Narvaiza, J.M., *op. cit.*, págs. 259-270.

El último programa de reformas llevada a cabo, hasta la fecha, es fruto del proceso de concertación social iniciado en julio de 2004<sup>15</sup>, que incorpora un abanico amplia de gama de acuerdos sobre reformas en el mercado laboral, que van desde pactos sobre formación profesional hasta la modificación de los incentivos a la contratación indefinida, pasando cambios importantes en la fijación del Salario Mínimo Garantizado. En la vertiente estricta del marco regulatorio de las relaciones laborales la reforma se concreta en el acuerdo de 9 mayo de 2006, reflejado en el R.D.L. 5 /2006,

Como conclusión y en esta perspectiva temporal, se puede introducir la idea de proceso de ida y vuelta, en la medida en que el objetivo instrumental en el origen, flexibilidad en la contratación, se rechazan en el periodo más reciente, alterándose la orientación de las modificaciones legislativas hacia una mayor estabilidad en el empleo, acompañándose de mayor flexibilidad en otros ámbitos de la relación de trabajo.

#### 4. Y UNA REFLEXIÓN SOBRE LA TEMPORALIDAD EN ESPAÑA

Al hilo de la secuencia descrita en el epígrafe anterior, conviene señalar dos cuestiones relativas al tratamiento que se ha venido haciendo en España respecto a la flexibilidad, a partir de la reforma de 1984. En primer

<sup>15</sup> Con una declaración de intenciones que recoge los objetivos a alcanzar por el proceso de concertación social que en ese momento se abre (esta declaración se puede encontrar en [www.mtas.es](http://www.mtas.es).)





lugar, la flexibilidad impulsada está muy sesgada hacia una de las vertientes de la relación laboral, el contrato. Lo que se modifica fundamentalmente son las normas contractuales y muy poco el resto de la regulación sobre la relación laboral. En la regulación de la relación laboral interna en la empresa, siguen incluso vigentes hasta la reforma de 1994, como se ha señalado más arriba, normas procedentes del período franquista. Y la regulación de la parte final de la relación laboral, las normas sobre despido, tampoco se altera hasta esta última reforma legislativa. La reforma por lo tanto en este sentido, se centra fundamentalmente en la relación contractual, lo que ha supuesto que las empresas hayan cargado todo el peso del ajuste flexible del mercado de trabajo sobre este ámbito, expandiendo sobremanera la temporalidad.

Este modo de actuar ha significado que el ajuste se haga con cargo a los costes laborales absolutos y no sobre los costes laborales unitarios. La reforma hacia la flexibilidad camina en paralelo con la dinámica de moderación salarial que se pacta a través de la concertación social. La flexibilidad contractual ha contribuido, por tanto, a reducir el coste laboral absoluto sin alterar las otras variables que componen el coste laboral unitario, en particular la productividad del trabajo. El resultado es que se ha introducido una dinámica en el mercado de trabajo de muy elevada flexibilidad en materia contractual.

Más tarde, a partir de 1994, se han introducido, modificaciones en el marco regulatorio que podían haber afectado más positivamente a la dinámica de la productividad. De tal manera que la moderación de costes laborales se hubiera cargado sobre el coste laboral unitario, repartiendo entre costes salariales y productividad y no solo sobre el primero, como ha ocurrido en todo este proceso.

El elevado nivel de temporalidad alcanzado es el origen de un aumento espectacular de la rotación de una parte de la mano de obra<sup>16</sup>, lo que supone un estancamiento de los incentivos a la mejora de la productividad, tanto por lo que significa —complejidad— desde el punto de vista de la organización de las empresas, como desde el punto de vista de incentivo para los propios trabajadores hacia una mayor cualificación. Este es uno de los resultados de ese proceso de reforma laboral desequilibrado.

En segundo lugar, a causa de esta dinámica de flexibilidad se ha acentuado la dispersión salarial. Ha aumentado la brecha salarial entre los niveles de mayor y de menor cualificación. Fenómeno que se ha reforzado con la entrada de un fuerte flujo migratorio que, en parte, alimenta un mercado

<sup>16</sup> Una parte de la mano de obra asalariada, la que está sujeta a relaciones de temporalidad, está rotando a unos niveles de hasta 12 veces por año, en término medio.

de trabajo irregular o informal, contribuyendo a la expansión de esa brecha salarial.

Y, en tercer lugar, no es desdeñable el efecto cuantitativo de este tipo de reformas, que se refleja, a partir de mediados de los años ochenta de la centuria pasada, en un crecimiento importante del volumen empleo<sup>17</sup>.

Así pues, la temporalidad ha sido la transformación más importante en las relaciones laborales en los últimos 20 años del siglo pasado y caracterizó la evolución del mercado de trabajo español. Como era de esperar, esa transformación no ha sido neutral.

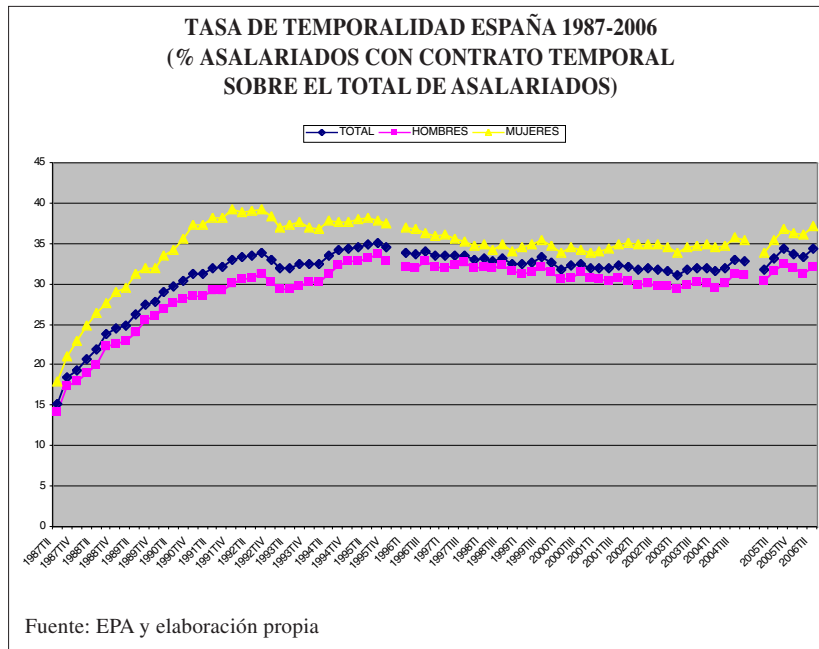
Tras la introducción del uso del contrato temporal, la tasa de temporalidad aumentó aceleradamente hasta finales de 1988; después siguió creciendo de forma más lenta hasta 1995, con una pequeña caída en 1993; a partir de 1995 presentó una trayectoria descendiente, estabilizándose alrededor del 30 por ciento, par volver a ascender en los últimos años. En términos sectoriales, la tasa de temporalidad es mayor en el sector agropecuario y en la construcción que en la industria; y más elevada en los servicios de mercado que en los servicios de no mercado.

En términos agregados, en principio, no se puede realizar ninguna conclusión acerca del impacto sobre el empleo. Sin embargo, en un proceso dinámico las conclusiones son equivalentes al comportamiento de las empresas, es decir, aumenta la volatilidad del empleo. En otras palabras, en periodos de recesión económica el empleo tiende a caer más aceleradamente en economías con alta tasa de temporalidad y, sin embargo, aunque es muy discutido, la recuperación del empleo es mucho más rápida en los periodos de crecimiento.

Y lo que es más importante, diferentes estudios<sup>18</sup> muestran que la excesiva temporalidad provoca una reducción de los niveles de incremento de la productividad del trabajo, reducen las inversiones en recursos humanos y en tecnología conduciendo, por ende, a una pérdida de competitividad sistémica de la economía.

<sup>17</sup> Esta evolución positiva de la demanda de trabajo se frena con la crisis de los años 1991 a 1994, para volver a recuperarse de nuevo en una senda que llega hasta el momento presente.

<sup>18</sup> Véase RUESGA, S. y DA SILVA, J. (2005), *Reforma laboral, salario y productividad en España*. Universidad Autónoma de Madrid, mimeo. Véase asimismo, La Caixa: *Informe mensual*, julio-agosto 2006.



## 5. EL CONTENIDO ECONÓMICO DE LA ACTUAL REFORMA

En el momento anterior de la puesta en marcha del proceso de Diálogo Social, parecía existir un consenso amplio sobre los problemas de funcionamiento del mercado laboral español. Se podrían sintetizar en las recomendaciones que estableció la Comisión de Expertos del Diálogo Social<sup>19</sup>, que se extractan en la tabla 4.

<sup>19</sup> Creada por acuerdo de los interlocutores sociales recogido en la Declaración para el Diálogo Social (Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social), firmada entre el Gobierno y los interlocutores sociales en julio de 2004. Véase Comisión de Expertos para el Diálogo Social (2006): Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico. Por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas, ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

TABLA 4  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN  
 DE EXPERTOS PARA EL DIALOGO SOCIAL**

1. *El contexto socioeconómico ha cambiado. Las empresas perciben que necesitan de más flexibilidad para adaptarse a dicho contexto. Estos cambios en el contexto económico internacional han provocado **una mayor volatilidad del empleo**, al mismo tiempo que la **composición de la fuerza de trabajo ha ido cambiando hacia una mayor heterogeneidad.***
2. La cobertura de la protección que ofrecen las actuales políticas de empleo no es homogénea para el conjunto de la población y resulta claramente insuficiente para los grupos más desfavorecidos.
3. *El crecimiento económico experimentado durante la última década por la economía española muestra algunas debilidades.*
4. *La mejor contribución que pueden hacer las políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) al crecimiento económico equilibrado y sostenido consiste en promover un escenario de estabilidad macroeconómica que permita mantener tasas de inflación bajas y unas cuentas públicas saneadas.*
5. *Las empresas españolas necesitan un marco laboral flexible, en el que puedan tener capacidad de adaptación y respuesta a las exigencias de un entorno competitivo cambiante y cada vez más exigente. En ese marco ha de garantizarse igualmente la seguridad de los trabajadores y la calidad del empleo.*
6. *Es necesario abordar la reforma de las políticas de empleo con un enfoque global. Consideramos que los dos problemas actuales del mercado de trabajo español identificados por la Comisión para el Diálogo Social, **la baja tasa de ocupación y la elevada temporalidad, no podrán ser resueltos mediante reformas parciales** que sigan sin tener en cuenta las relaciones de complementariedad o de sustitución entre los distintos instrumentos de las políticas de empleo que pueden responder a las demandas de flexibilidad y de seguridad.*
7. *Hay que tener en cuenta todos los cauces de ordenación legal del mercado de trabajo español. Los sucesivos cambios legales que contribuido a establecer la configuración institucional actual del mercado de trabajo español han sido adaptados, interpretados y desarrollados mediante la negociación colectiva y el control jurisdiccional con orientaciones diferentes, a veces contradictorias, con resultados diversos sobre la flexibilidad y la seguridad del empleo.*
8. Las políticas de empleo deberían proteger a los trabajadores, no a los puestos de trabajo.
9. Es necesario que las políticas de empleo y, en concreto, las políticas activas del mercado de trabajo sean sometidas a un proceso de evaluación continuo y riguroso.
10. La flexibilidad es un concepto multidimensional y no debe ser abordada exclusivamente como un problema de restricciones a las extinciones de los contratos de trabajo.



11. La temporalidad se puede concebir como un instrumento al servicio de varios objetivos, si bien en la actualidad hay un claro divorcio entre su concepción en el plano jurídico y su incidencia real.
12. Las políticas de empleo ocupan acertadamente un lugar prioritario en la agenda política, pero también otras reformas estructurales son imprescindibles.

Fuente: Elaboración propia sobre Comisión de Expertos para el Diálogo Social (2006): Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico. Por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

En suma, se interpreta que el mercado español no ha resuelto sus problemas de flexibilidad, demandas desde el lado empresarial, al tiempo que los requerimientos de seguridad para los trabajadores habrían de trasladarse a funciones distintas al empleo, al objeto de distorsionar lo menos posible el ajuste del mercado laboral. Y, todo ello orientado a promover el ajuste de las empresas a las condiciones de la competitividad del mercado globalizado través de incrementos sostenidos de la productividad laboral. Y todo ello en la perspectiva de mantener la senda de crecimiento de los niveles de empleo, aún por debajo de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

Y, la búsqueda de este objetivo dual, requeriría de un tratamiento global, con planteamientos reformadores integrales y concurrentes en el tiempo, con la finalidad de evitar distorsiones derivadas de los inevitables comportamientos acomodaticios de los agentes sociales. De igual modo, se postula la utilización de diferentes instrumentos, no sólo las reformas legislativas, en pos de los objetivos de ajuste y crecimiento definidos.

El marco general del debate de la reforma está definido en torno a la necesidad de establecer un compromiso entre la flexibilidad necesaria para que las empresas puedan adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado y por otro lado la seguridad en el empleo exigible por los trabajadores para que éstos puedan atender a sus objetivos de carrera profesional o estabilización de flujos de renta.

## 6. EL ACUERDO PARA LA MEJORA DEL CRECIMIENTO Y DEL EMPLEO

El Acuerdo tiene como objetivo declarado «el crecimiento del empleo, la mejora de la estabilidad laboral y la utilización adecuada de la contratación temporal». En este sentido, queda claro que se inscribe en los objetivos establecidos en la Declaración para el Diálogo Social de 2004, es decir: mejorar la competitividad, el empleo estable y la cohesión social.

Las medidas del Acuerdo son útiles para avanzar en la calidad en el empleo, la protección de los trabajadores y el cumplimiento de las normas

laborales. Requiere además, actuaciones e inversiones tanto por los empresarios como por los poderes públicos para cambiar el modelo productivo. Todas estas medidas se complementan con otras consensuadas en el Proyecto de Ley de Igualdad y se orientan a potenciar la estabilidad en el empleo, fundamentalmente de los jóvenes.

Los principales objetivos establecidos en el Acuerdo buscan:

- Impulsar y proteger la estabilidad en el empleo
- Mejorar la regulación laboral en materia de contratación temporal, cesión ilegal y contratas y subcontratas
- Generar nuevos derechos de intervención sindical
- Extender la protección social y la mejora de las prestaciones por desempleo y las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)
- Reforzar los Servicios Públicos de Empleo y las políticas activas.
- Constituir órganos de participación y desarrollar campañas específicas y programadas sobre empleo y relaciones laborales (Inspección de Trabajo y Seguridad Social)

Para alcanzar dichos objetivos, se han tomado un conjunto de medidas que se pueden resumir en tres grandes áreas:

1. Medidas para impulsar y apoyar la contratación indefinida y la conversión del empleo temporal en fijo.
2. Limitar la utilización de contratos temporales
3. Potenciar la eficiencia de las Políticas Activas de Empleo y la capacidad de actuación del Sistema Nacional de Empleo.

Desde la perspectiva del diagnóstico establecido en el epígrafe anterior, cabe resaltar que no se trata de una reforma integral, aunque aborda uno de los aspectos esenciales allí contemplados: lograr un menor nivel de temporalidad, acorde con los requerimientos reales del sistema productivo. Deja a un lado temas esenciales, que afectan a otras formas de desarrollar la flexibilidad laboral, menos perversas, social y económicamente, que lo que significa la temporalidad. Si bien es cierto, que el objetivo en el que se centra el AMEC se aborda desde una perspectiva bastante amplia: incentivación de la contratación indefinida, control de subcontratas, etc.

En este sentido, cabe esperar un efecto positivo sobre la dinámica de la productividad, en la medida en que el encarecimiento relativo en el uso del trabajo temporal lleve a una búsqueda de recortes de los costes laborales a través de mejoras en el rendimiento del trabajo. De obtenerse tales resultados, cabría hablar de un éxito importante en la aplicación del acuerdo.

Sin embargo, avanzar en incentivos a la productividad laboral, requiere abordar también la reforma de otras vertientes de la regulación laboral, algunas de las cuales solo han recibido un tratamiento reformista marginal, como es el caso de la regulación sobre negociación colectiva, particularmente

afectando a la flexibilidad interna de la relación laboral (movilidad, jornada laboral, etc.).

Por último, como apunte a priori, cabe señalar que algunos de los instrumentos específicos incorporados al acuerdo pueden afectar a la dinámica de mejora de la productividad. En concreto, se hace referencia a las sustitución de incentivos monetarios proporcionales (porcentaje de cotización) por cuantías fijas, en tanto que estas pueden acentuar la deriva propia del mercado española hacia el trabajo menos cualificado, ahora proporcionalmente más subvencionado en su contratación por tiempo indefinido.

Pero eso es lo que se refiere a una parte del AMEC, sin duda la más singular, que afecta a las formas de contratación. Respecto a los otros epígrafes del acuerdo, está aún pendiente su desarrollo, para tan siquiera esbozar una valoración apriorística.

## 7. HACÍA UNA EVALUACIÓN DEL ACUERDO

Una de las recomendaciones esenciales que se recogen en el Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social, hace referencia a la necesidad de evaluar tanto los programas de reforma como las políticas públicas en aras de aumentar la eficacia y la eficiencia de los mismos. Y a tales efectos llama la atención sobre el hecho de «Independientemente de la forma en que se instrumenten las medidas a favor de la contratación, cualquier intervención de este tipo tiene, junto con el efecto deseado que justifica la misma, tres tipos de efectos más. En primer lugar, existe la posibilidad de que la subvención se otorgue a contrataciones que se hubieran realizado aun sin la existencia de la misma; es decir, toda intervención de este tipo lleva aparejado un *«peso muerto»*. En segundo lugar, la existencia de intervenciones a favor de la contratación de determinados colectivos y no de otros, hace que disminuya el coste relativo de la contratación de los primeros, lo que puede dar lugar a que la subvención no genere una nueva contratación sino que simplemente influya sobre las características de los trabajadores que ocupan los puestos de trabajo vacantes (*«efecto sustitución»*). Finalmente, los recursos dedicados a estas medidas han de ser financiados con impuestos o cotizaciones que recaen sobre todos las empresas y trabajadores, tanto los que reciben las subvenciones como los que no, lo que da lugar al llamado *«efecto desplazamiento»*. Por tanto, el número de intervenciones realizadas o la cuantía de los recursos dedicados a las mismas no son indicadores fiables de la eficacia de dichas medidas. Para evaluar dicha eficacia hay que realizar ejercicios de evaluación detallados, rigurosos y solventes. Y a este respecto, hay que señalar que en nuestro país las distintas Administraciones que han desarrollado políticas de empleo han mostrado,

hasta la fecha, muy poco interés por adquirir el conocimiento necesario para mejorar su eficacia mediante el diseño y realización de tales ejercicios de evaluación»<sup>20</sup>.

Adicionalmente, la instrumentación de una evaluación adecuada al objeto de conocer el resultado de aplicación del Acuerdo en sus diferentes ámbitos y respecto a los objetivos establecidos requiere de un grado de coordinación importante entre las distintas Administraciones Públicas que intervienen en la gestión de las medidas, no existente en demasiadas ocasiones en la actualidad. En el caso que nos ocupa se puede producir una carencia de información sobre la aplicación de dichas medidas o información asimétrica a causa de las diferentes formas de elaboración que mantienen las diversas Administraciones que interviene. El caso del SISPE<sup>21</sup> no prolifera aún en el universo administrativo español.

No bastará, por tanto, realizar un seguimiento informativo de las estadísticas de contratación y los cambios muestren que en la estructura de la contratación, según temporalidad. Habrá de interpretarse esta información para interpretar el efecto neto de creación de empleo indefinido, descontando los efectos señalados anteriormente (peso muerto, sustitución y desplazamiento), lo que requiere desarrollar una metodología de evaluación «ad hoc».

De igual modo resulta necesario conocer las implicaciones financieras de la aplicación del acuerdo para acercarse a un grado de eficiencia con que se aplican los recursos públicos.

Y, en tercer lugar sería de interés que la evaluación no tuviera solo como variable de referencia el cambio de la estructura contractual del mercado, sino que se acercara a la interpretación y evaluación de los efectos de la aplicación del AMEC en otras variables de referencia significativas (inserción de colectivos desaventajados, productividad laboral, costes laborales y salarios, etc), lo que exige un desarrollo metodológico específico para cada una de estas posibles evaluaciones. Para ello es sin duda pronto, aunque no para preparar el trabajo de evaluación.

En este sentido, los datos más inmediatos que hacen referencia al objeto más destacado del AMEC poco o nada nos dicen sobre su impacto inmediato en el mercado de trabajo; en los dos primeros meses de su aplicación no parece que se hayan modificado significativamente las tendencias, a corto plazo, que se venía apreciando en la estructura de la contratación (ver tabla 5)

<sup>20</sup> Comisión de Expertos, 2005, *op. cit.* pág. 193.

<sup>21</sup> Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, implantando en el año 2005, supone un esfuerzo importante en esa dirección de coordinar la información sobre el mercado laboral generada por diferentes Administraciones, en este caso, las Comunidades Autónomas.



TABLA 5  
EVOLUCIÓN MENSUAL DE LA CONTRATACIÓN

	CONTRATOS INDEFINIDOS		CONTRATOS TEMPORALES	
	2006	2005	2006	
<b>2005</b>				
<b>ENERO</b>	9,3	10,8	90,7	89,2
<b>FEBRERO</b>	10,1	11,3	89,9	88,7
<b>MARZO</b>	10,3	11,3	89,7	88,7
<b>ABRIL</b>	10,3	11,3	89,7	88,7
<b>MAYO</b>	10,1	11,0	89,9	89,0
<b>JUNIO</b>	9,8	10,7	90,2	89,3
<b>JULIO</b>	9,4	10,6	90,6	89,4
<b>AGOSTO</b>	9,1	10,6	90,9	89,4
<b>SEPTIEMBRE</b>	9,1		90,9	
<b>OCTUBRE</b>	9,1		90,9	
<b>NOVIEMBRE</b>	9,1		90,9	
<b>DICIEMBRE</b>	9,0		91,0	
<b>Media anual</b>	9,5	11,0		

Fuente: [www.inem.es](http://www.inem.es).

Como punto de conclusión final de todo lo expuesto hasta aquí, creemos que es importante señalar que todavía es pronto para poder hacer valoraciones sobre las consecuencias que la puesta en marcha del acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo. Hacer previsiones sobre su evolución futura es deslizarse por un terreno resbaladizo. El fuerte crecimiento del empleo que se ha puesto de manifiesto en la última década ha estado enmarcado en un entorno general de estabilidad económica de reducción de inflación y de tipos de interés en relación a la puesta en marcha del euro como moneda única. Las circunstancias del entorno ha cambiado en los últimos años y el fenómeno más relevante que se está produciendo en la economía y sociedad española de la última década es el creciente fenómeno inmigratorio. Los efectos de la incorporación de estos trabajadores a las nuevas condiciones del mercado laboral repercutirán en los resultados del acuerdo que aquí hemos recogido.