



CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

José Ignacio Pérez Infante
Economista

Recensión del estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): “España. Crecimiento con empleo”¹

Dentro de la amplia bibliografía de instituciones nacionales e internacionales relacionada con el estudio de la crisis del mercado de trabajo en España y las reformas aprobadas a lo largo de la crisis, destaca el estudio de la OIT, "ESPAÑA. CRECIMIENTO CON EMPLEO", por la singularidad de no poner el énfasis en las rigideces salariales y del mercado de trabajo y en las regulaciones de las relaciones laborales como causas de los problemas relacionados con el empleo y el paro como sí hacen otros organismos como la OCDE, FMI, BCE O BANCO DE ESPAÑA o el propio Gobierno². Por el contrario, el informe de la OIT insiste para explicar los altos niveles de la economía en otros factores diferentes más vinculados con el modelo productivo y de crecimiento económico.

Como consecuencia de este diferente análisis, las medidas que recomiendan la OIT para garantizar aumentos sostenibles del empleo, sin abandonar los objetivos de conseguir mejoras sociales y aumentos de la protección social, objetivos que no suelen estar presentes en los informes de los citados organismos, en vez de centrarse en la aprobación de nuevas reformas laborales que acentúen la flexibilización y desregulación del mercado de trabajo y las relaciones laborales, se desvía hacia actuaciones dirigidas a aspectos más relacionados con el modelo económico. A este respecto, las medidas principales que recomienda la OIT tienen que ver más que con el mercado de trabajo en sentido estricto

¹ OIT (2014): Crecimiento y empleo. OIT, Ginebra, 211 páginas.

² Entre los trabajos de las instituciones oficiales que realizan valoraciones de la reforma laboral de 2012 se encuentran Banco de España (2013), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2013) y OCDE (2013).

con cuestiones relacionadas con la mejora de la financiación de las pequeñas y medianas empresas, la facilidad para la creación de nuevas empresas y la reducción de las cargas fiscales de las empresas, el fomento de la inversión productiva y el proceso de reindustrialización. Y, además, la OIT recomienda medidas destinadas a ayudar a las personas desempleadas a adquirir nuevas cualificaciones y a encontrar un empleo, aumentando los recursos disponibles y mejorando la eficacia de la formación profesional y la gestión de los servicios públicos de empleo.

La OIT trata en el libro referenciado de analizar la evolución del mercado de trabajo español durante la crisis económica que comienza en España en 2008 y el período de recuperación que se inicia a mediados de 2013, teniendo en cuenta que los últimos datos disponibles en el momento de la preparación del informe se refieren al primer trimestre de 2014. En el libro, aparte de un capítulo introductorio de resumen y un capítulo final relativo al papel de los interlocutores sociales y la OIT en una estrategia social y de empleo para España, pueden diferenciarse dos bloques distintos: el primero, que trata de la relación entre economía y mercado de trabajo y que hace hincapié en la concordancia entre resultados económicos y mercado de trabajo y en los factores determinantes de la productividad y competitividad de la economía española, y, el segundo bloque, que se refiere a los problemas específicos del mercado de trabajo español y a los resultados de algunos aspectos relacionados con las últimas reformas laborales, como la contratación y la negociación colectiva.

Del primer bloque, cabe distinguir dos cuestiones relacionadas con las causas del considerable crecimiento del paro que se produce en España desde el inicio de la crisis económica y que tienen poco que ver con el funcionamiento y regulación del mercado de trabajo. La primera, se refiere a la incidencia del modelo productivo, más concretamente, a la dependencia excesiva de la economía española del sector de la construcción, que había aumentado su protagonismo durante el período expansivo anterior al inicio de la última crisis económica y, que, sobre todo en los primeros años de esta, concentra muy intensamente la destrucción de empleo (más del 60% de los empleos perdidos entre 2009 y 2011), principalmente temporal, y que explica, en gran parte, el considerable aumento del paro de los jóvenes con un nivel educativo bajo, ya que muchos de ellos habían abandonado el sistema educativo para trabajar en el sector. La causa, por lo tanto, del deterioro del mercado de trabajo tendría que ver más con el retroceso de la actividad económica y con el modelo productivo que con las rigideces propias del mercado de trabajo.

Ello se confirma cuando el informe de la OIT trata de otra de las cuestiones que destacamos, los orígenes de los desequilibrios macroeconómicos y la relativamente baja competitividad de la economía española, que, más que con la regulación de las relaciones laborales, como recalca la propia OIT, tiene que ver con otro tipo de factores, como la escasa inversión productiva, el nivel tecnológico medio relativamente poco avanzado, la debilidad del entorno empresarial, muy minifundista y fragmentado, la concentración monopolista u oligopolista de unas pocas grandes empresas en muchos sectores, el elevado endeudamiento privado, muy superior al público antes del inicio de la crisis, que desemboca en un intenso proceso de despalancamiento de empresas y hogares familiares desde el principio de la crisis y las restricciones crediticias que limitan el desarrollo de la economía española.

Dos aspectos destacan en este sentido en el análisis de la OIT: el primero, la evolución de la productividad, claramente anticíclica (mayores crecimientos cuando se modera o retrocede la actividad económica que cuando evoluciona expansivamente), lo que se corresponde con el tipo de empleo predominante en la construcción (de baja productividad en general) y con el modo predominante de ajuste (vía empleo) de las empresas a los cambios en la situación económica.

Y el segundo aspecto, en contra de la opinión generalizada de los distintos organismos y muchos economistas, de que las instituciones del mercado de trabajo, sus rigideces, y, en particular la elevada protección de los empleos indefinidos en relación con los temporales y la incidencia de la negociación colectiva en el aumento de los costes laborales durante el período de crecimiento económico, eran los factores determinantes principales de la escasa competitividad de la economía española, la OIT se pronuncia con rotundidad que eso no es así. Y ello lo basa el organismo en un análisis de los datos de un estudio propio de los cambios de la competitividad en los países de la zona del euro en el periodo anterior a la crisis. De esta comparación, la OIT deduce que la pérdida de la competitividad (aumento o apreciación del tipo de cambio efectivo real) fue generalizada en la zona del euro en esos años y que la razón principal fue la apreciación del tipo de cambio nominal del euro (algo que venía produciéndose tendencialmente desde la creación del euro). Además, en el caso español otro factor que explicó la pérdida de competitividad fue la mayor inflación que la media de la zona, explicada principalmente, según la OIT, no por el aumento de los costes laborales sino por la influencia de otros factores, como el elevado (mayor que la media del resto de los países considerados en el estudio) crecimiento del precio de los activos debido a la burbuja inmobiliaria. De hecho, en el estudio realizado por la OIT el aumento relativo de los CLU en comparación con el resto de los países no

contribuyó al empeoramiento de la competitividad de la economía española entre 1999 y 2009 sino a una leve mejora. Todos los países de la zona, salvo Alemania y Austria, aumentaron los CLU y en España el crecimiento no fue superior al del conjunto de países en los que aumentaron.

Son otros factores diferentes a los costes laborales, en contra del diagnóstico de las autoridades nacionales y de otros organismos económicos, los que explican el empeoramiento de la competitividad de la economía española, y que son analizados con detalle en el libro. Y, si esto es así, si fallara el diagnóstico, la puesta en marcha de reformas laborales durante la crisis económica y el proceso de devaluación salarial que se ha producido en España en los últimos años, en vez de amortiguar los desequilibrios de la economía, los ha podido agravar, como así parece confirmarlo la segunda recesión que durante la crisis padeció la economía española y que transcurrió desde principios de 2011 hasta mediados de 2013.

Y el segundo bloque del informe de la OIT, el análisis de las instituciones del mercado de trabajo y las consecuencias de las reformas laborales también pone en cuestión la eficacia de esas reformas para mejorar las circunstancias del empleo. Para ello se consideran principalmente tres cuestiones: la dualidad del empleo, la importancia y características de las políticas del mercado de trabajo y la negociación colectiva.

En cuanto a la dualidad del empleo, entre temporal e indefinido, la OIT insiste en que, aunque disminuyó en gran parte de la crisis, debido, principalmente, a la intensidad de la destrucción de empleo en la construcción, las reformas laborales recientes no han contribuido a su solución, sino que la temporalidad ha vuelto a crecer con la recuperación. Además, se ha añadido un nuevo elemento a la dualidad del mercado de trabajo, el incremento del empleo a tiempo parcial. Otra cuestión en la que hace mucho hincapié la OIT, lo que no es habitual en otros análisis institucionales, es el cambio en la naturaleza del empleo a tiempo parcial, antes en una medida importante voluntario, y desde la crisis predominantemente involuntario. Al mismo tiempo, que se acentúa la involuntariedad del empleo temporal. Todo ello ha provocado un aumento de la involuntariedad de los dos tipos de empleos, muy intenso, muy superior al que se produce en el resto de los países de la zona del euro, y que al final de ese proceso los porcentajes de involuntariedad sean los más altos de esa zona, con la única excepción de Portugal en el empleo a tiempo parcial. Y la OIT considera que el aumento de la precariedad tiene dos consecuencias sociales y económicas muy importantes; el crecimiento

del gasto en prestaciones por desempleo y el aumento del riesgo de pobreza y de la desigualdad.

El informe de la OIT dedica una atención especial a las políticas del mercado de trabajo. La OIT destaca el considerable descenso del gasto en las políticas activas de mercado de trabajo en España desde 2011, como consecuencia de las políticas de austeridad y la relativamente escasa importancia, si se compara con otros países, del gasto en formación y en servicios públicos de empleo, en contraste con el alto peso relativo que tradicionalmente ha tenido el gasto en incentivos económicos a la contratación, al contrario de lo que ocurre en la mayoría de los países europeos, por los esfuerzos que en esos países tienen los objetivos de mejorar la capacitación de los parados y la gestión de las oficinas públicas de empleo, aparte de que el elevado peso muerto del gasto en incentivos a la contratación margina en muchos países ese tipo de políticas. También en lo que respecta a las políticas de mercado de trabajo, la OIT insiste en la necesidad de que se produzca en España un mayor equilibrio entre políticas activas y pasivas de empleo, ya que, dentro de la OCDE, el porcentaje de gastos en políticas activas de empleo es el más bajo, tras EEUU e Italia.

Por último, el informe de la OIT otorga un gran protagonismo y una gran trascendencia al diálogo social y a la negociación colectiva. En lo que respecta al diálogo social, el informe constata que el carácter tripartito que había tenido tradicionalmente en España (en un interesante cuadro resumen se presenta su evolución desde la década de los ochenta del siglo pasado) declinó sustancialmente desde 2010 cuando se estableció la estrategia de consolidación y austeridad fiscal al marginar prácticamente a los interlocutores sociales de cualquier participación en la toma de decisiones en materia económica y social. A este respecto, el informe recuerda que el Comité de Libertad Sindical de la OIT ante el caso presentado por los sindicatos más representativos contra el gobierno por la aprobación sin diálogo social de las reformas laborales de 2012, planteó que era necesario consultar con suficiente antelación a las organizaciones sindicales y empresariales la aprobación de este tipo de normas, así como la importancia de que las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales y de negociación colectiva sean compartidas en la mayor medida posible con los interlocutores sociales.

Y, en relación con la reforma de la negociación colectiva, que el informe analiza con bastante detalle, son varias las consecuencias de la reforma que considera, en concreto, la caída de la cobertura de los trabajadores con convenio, la relación entre la dinámica de la negociación colectiva y el final de la ultraactividad, el aumento de la inaplicación de los convenios, la mayor utilización por las empresas desde la reforma de

2012 de las posibilidades de modificación de las condiciones de trabajo y la moderación de los salarios pactados en los convenios colectivos en los últimos años.

El análisis que se realiza en la publicación de la OIT incorpora aportaciones y contribuciones ciertamente relevantes al estudio de la negociación colectiva, en general muy novedosas respecto de otros organismos. Por ejemplo, en relación con el final de la ultraactividad la OIT destaca la incidencia positiva del acuerdo entre sindicatos y organizaciones empresariales de mayo de 2013 en el dinamismo de la negociación colectiva y en evitar que proliferen las empresas sin cobertura de convenio alguno. A este respecto, el libro resume un estudio propio sobre la importancia de la ultraactividad en los convenios registrados desde la aprobación de la reforma en febrero de 2012, del que destaca que el 46% de los convenios prevén la ultraactividad limitada a un año como establece la reforma y que un porcentaje solo algo inferior, el 41% incluye una cláusula de ultraactividad hasta la sustitución por un nuevo convenio, lo que en la práctica invalida la reforma para una parte importante de los convenios.

Dos aspectos finales interesan destacar. El primero, que, al analizar en dos capítulos diferentes del libro la moderación de los salarios pactados y el proceso de devaluación salarial, de reducción de los salarios efectivamente recibidos por los trabajadores, quizás queda incompleta la conexión entre los dos fenómenos, ya que, mientras que los primeros siguen creciendo, aunque muy moderadamente, los segundos bajan, como consecuencia de que no siempre los convenios colectivos explican en su totalidad los diferentes componentes de los salarios ni su evolución. Y el segundo aspecto, los indicios de caída de la tasa de cobertura de los convenios en los últimos años.

Esta conclusión sobre la caída de la tasa de cobertura está condicionada, además de por las insuficiencias y deficiencias estadísticas que recuerda el propio informe, por la provisionalidad de los datos que no se convierten en definitivos hasta transcurridos dos años y medios desde la finalización del año correspondiente, por lo que los últimos datos definitivos en el momento de la redacción del informe eran los de 2011. Este es el motivo por el que la OIT habla de indicios de la caída de la tasa de cobertura y no de conclusiones definitivas. De hecho, es una opinión prácticamente generalizada que desde el inicio de la crisis y, en concreto, desde la aprobación de la reforma laboral de 2012 ha caído la tasa de cobertura. Es cierto, que el número de trabajadores cubiertos por los convenios colectivos ha disminuido desde 2009, aunque con los últimos datos que ahora se pueden considerar definitivos, los de 2013, datos que no estaban disponibles cuando se elaboró el informe por la OIT, se

produce un ligero aumento respecto de 2012, lo que, en parte, se explica por un mayor dinamismo, que ya sugiere la propia OIT, que provoca la plena entrada en vigor en julio de 2013 de la norma del final de la ultraactividad cuando haya transcurrido un año desde el término de la vigencia del convenio. También con los últimos datos disponibles, los de los convenios registrados hasta el 31 de octubre de 2015, se aprecia un cierto repunte en el número de trabajadores cubiertos con convenios con efectos económicos en 2015 respecto a los datos correspondientes al 31 de octubre de 2014 para los convenios con efectos económicos en ese año, que, por cierto, también superaba a la cifra correspondiente al 31 de octubre de 2013 para los convenios de 2013.

Pero, además, la evolución de los trabajadores cubiertos por convenios colectivos está afectada claramente por la evolución del número de trabajadores ocupados, con lo que parte del descenso que se produce en el número de los trabajadores cubiertos está relacionada con las consecuencias de la crisis económica en la destrucción del empleo. Para corregir ese efecto se calcula la tasa de cobertura, que representa el porcentaje de los trabajadores potencialmente cubiertos por la negociación colectiva (que excluiría a los funcionarios públicos, a los directivos de empresa y a los empleados de hogar) realmente cubiertos por la negociación colectiva, con lo que tanto el numerador como el denominador por el efecto de la crisis en el empleo. Para el denominador se puede recurrir a la Encuesta de Población Activa (EPA) o a las Afiliaciones a la Seguridad Social (AFI). Utilizando esta última estadística (puesto que la EPA incluye trabajadores irregulares que no tienen convenio) y considerando las afiliaciones de asalariados en situación de alta laboral, excluidos colectivos como los empleados de hogar, la tasa de cobertura que en 2012 (75,8%) se mantenía a niveles muy similares a los 2007 (76,2%), aumenta en 2013 hasta alcanzar valores (80,4%) superiores a los anteriores al inicio de la crisis económica (los datos de 2013, como se ha señalado son los últimos disponibles; los de 2014 no serán definitivos hasta mediados de 2016 y los de 2015 hasta mediados de 2017)³. Por ello, y a pesar de las deficiencias y problemas de la estadística de convenios (que afectan tanto a los datos presentes como a los pasados) y de que el número de trabajadores con convenio es actualmente muy inferior a la situación anterior a la crisis, precisamente por la considerable disminución del nivel de ocupados, es muy difícil mantener que se ha producido una caída clara de la tasa de cobertura no solo desde el inicio de

³ Para el análisis de las consecuencias de la reforma de la negociación colectiva de 2012 y, concretamente, de los efectos sobre la tasa de cobertura pueden consultarse Pérez Infante, J.I (2013), (2015a), (2015b) y (2015c).

la crisis sino también respecto de la situación anterior a la aprobación de la reforma laboral de 2012 (en 2011 la tasa de cobertura se situaba en el 76,6%), algo que también se constata sí, en vez de utilizar los datos de las afiliaciones, se utilizan los de la EPA. Pero, aun así la reforma de la negociación colectiva de 2012, como en el mismo informe de la OIT se constata, tiene oros efectos muy relevantes, como el debilitamiento de la propia negociación colectiva y la devaluación salarial.

En cualquier caso, el libro de la OIT supone una aportación de gran interés para el análisis del mercado de trabajo y de las reformas laborales aprobadas durante la crisis, no solo porque lo diferencian de los estudios realizados por economistas convencionales o por otros organismos internacionales, sino también por la seriedad y el rigor de su metodología y la profundidad de su análisis, en particular de algunas de las materias más afectadas por la reforma laboral de 2012, como la contratación y la negociación colectiva.

Bibliografía

Banco de España (2013): "La reforma laboral de 2012. Un primer análisis de algunos de sus efectos sobre el mercado de trabajo". *Boletín Económico*, septiembre.

Cruz Villalón, J (2015): "La negociación colectiva: su papel corrector o desencadenante de la precariedad, la pobreza y la desigualdad en España". Ponencia presentada en las *Jornadas organizadas por la Fundación Francisco Largo Caballero y la Universidad de Alcalá* celebradas en la Universidad de Alcalá los días 12 y 13 de noviembre de 2015.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2013): "Informe de Evaluación de impacto de la reforma laboral de 2012. *Mimeo*.

OCDE (2013): "La reforma laboral de 2012 en España. Evaluación preliminar". *OCDE*, París.

Pérez Infante, J.I (2013): "Las reformas de la negociación colectiva desde una perspectiva eco-nómica". *Temas laborales*. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, 120/2013.

Pérez Infante, J.I (2015 a): "La negociación colectiva en 2014: evolución, estructura y salarios". En *Objetivo el Trabajo*. Anuario de Relaciones Laborales 2015. UGT

Pérez Infante, J.I (2015 b): "Las reformas laborales en la crisis económica: su impacto económico". *EKONOMIAZ* 87, primer semestre de 2015.

Pérez Infante, J.I (2015 c): "El impacto económico de la reforma de la negociación colectiva de 2012" en *Pérez Infante, J.I. y Ruesga Benito, S.M* (2015) (editores).

Pérez Infante, J.I. y Ruesga Benito, S.M (2015) (editores): "Reformas laborales en la Gran Recesión". *Tirant lo Blanc* (en imprenta).