



**fedea**

Fundación de  
Estudios de  
Economía Aplicada

**El conflicto entre la demanda de  
flexibilidad laboral y la resistencia  
a la reforma del mercado de  
trabajo en España**

**Juan J. Dolado**

Universidad Carlos III & CEPR

**Florentino Felgueroso**

Universidad de Oviedo & FEDEA

**Marcel Jansen**

Universidad Autónoma de Madrid

**Colección Estudios Económicos  
06-2010**

ISSN 1988-785X  
[www.fedea.es](http://www.fedea.es)

# El conflicto entre la demanda de flexibilidad laboral y la resistencia a la reforma del mercado de trabajo en España (\*)

Juan J. Dolado<sup>(a)</sup>, Florentino Felgueroso<sup>(b)</sup> y Marcel Jansen<sup>(c)</sup>

(a) Universidad Carlos III & CEPR

(b) Universidad de Oviedo & FEDEA

(c) Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

*La resistencia a las reformas laborales puede explicarse como un conflicto de intereses entre colectivos de individuos con distintas preferencias sobre la flexibilidad laboral. En este artículo presentamos evidencia empírica sobre cómo varían estas preferencias en función de las características socio-económicas de los ciudadanos en España. Documentamos que, a diferencia de lo que ocurre en los países de nuestro entorno, hay una gran diversidad de opiniones sobre la reforma laboral entre determinados grupos de individuos: por un lado, estudiantes, asalariados jóvenes con contratos temporales, autónomos y parados están a favor de reducir la rigidez laboral existente y, por otro, trabajadores de mayor edad con contratos indefinidos se resisten a cambiar el statu quo. Caracterizamos al votante mediano en las elecciones sindicales y analizamos como evolucionan las preferencias electorales de insiders y outsiders conforme aumenta el riesgo de perder el empleo durante la crisis. Concluimos que la actual estrategia del Gobierno de no introducir reformas que choquen con los intereses de las cúpulas sindicales y sus representados aumenta el riesgo de perder las próximas elecciones generales.*

**Palabras clave:** reforma laboral, flexibilidad y protección laboral, *insiders* y *outsiders*, elecciones sindicales y parlamentarias

**Códigos JEL:** J51, J58, D78

---

(\*) De próxima aparición en *Papeles de Economía Española*, 2010, en un número especial sobre *La Reforma del Mercado Laboral* editado por Juan F. Jimeno.

## 1. Introducción

Existe un amplio consenso acerca de que buena parte de los graves problemas que afronta la economía española están vinculados al deficiente comportamiento del mercado laboral durante la crisis. Aunque el origen de la recesión no se encuentra en el mercado de trabajo, parece innegable que la ineficiente regulación laboral en España ha servido como correa de transmisión de las perturbaciones financieras hacia el lado real de la economía, alcanzando una de las mayores tasas de paro y destrucción de empleo de los países de la OCDE. Parece pues razonable acometer una profunda reforma laboral que ayude a acelerar la salida de la recesión y, fundamentalmente, que establezca bases sólidas para retomar una senda de crecimiento sostenible basada en una nueva estructura productiva más equilibrada que en el pasado. Una opinión generalmente extendida entre investigadores en economía laboral y organismos nacionales e internacionales es que un requisito esencial de dicha reforma debería ser la eliminación de la segmentación existente entre trabajadores con contratos indefinidos y temporales. Sin embargo, pese a la conveniencia de modificar unas instituciones laborales caducas que han conducido a una situación económica tan complicada, no se vislumbran reformas de calado ni por parte del Gobierno ni en el llamado dialogo social entre patronal y sindicatos.

Ante esta paradójica situación, una cuestión relevante es analizar si existen diferencias significativas entre las opiniones de diversos colectivos de trabajadores sobre el grado de protección al empleo que proporciona la regulación contractual vigente, así como sobre la conveniencia de introducir mayor flexibilidad. Identificar estas corrientes de opinión en la sociedad española es crucial para entender si las posturas inmovilistas en materia laboral responden a objetivos racionales por parte de los grupos resistentes o, por el contrario, están condenadas al fracaso una vez se consideren los efectos de la dinámica electoral en los colectivos a favor y en contra.

En este artículo abordamos este tema desde el punto de vista de la economía política intentando responder a tres preguntas: (i) *¿Existe demanda de mayor flexibilidad laboral por parte de los trabajadores en España?*, (ii) *¿A qué tipo de trabajadores favorece el mantenimiento del actual statu quo?* y, finalmente, (iii) *¿Actúan Gobierno y sindicatos racionalmente, desde el punto de vista de su supervivencia en el poder, negándose a llevar a cabo una reforma laboral profunda ?* .

Para abordar estas cuestiones, un primer paso es conocer directamente la opinión de los propios trabajadores sobre si el actual sistema de protección al empleo funciona adecuadamente. En la Sección 2, analizamos este tema utilizando información de una gran encuesta sociológica sobre la opinión de los trabajadores acerca de su percepción de seguridad en el empleo en un amplio número de países. Se documenta un hecho interesante: mientras que los trabajadores jóvenes españoles (menores de 35 años) están entre los colectivos que se sienten menos protegidos en la Unión Europea (UE), los trabajadores adultos (mayores de 35 años) se encuentran entre los grupos que perciben mayor nivel de protección. Así pues, esta evidencia inicial apunta directamente a un conflicto de intereses, de naturaleza intergeneracional, frente a una posible reforma laboral, aspecto a cuyo análisis se dedica la Sección 3. A favor estarían los trabajadores más jóvenes, con mayores tasas de temporalidad y paro, y en contra los trabajadores de mayor edad y antigüedad en la empresa, en su mayoría protegidos por contratos permanentes con elevados costes de despido. Entre otros factores, la resistencia de este último colectivo a cambiar el *statu quo* se explica por la brecha existente entre sus

indemnizaciones por despido y las de los trabajadores temporales, la cuál les proporciona mayor capacidad de presión salarial cuanto mayor es su poder de negociación en los convenios colectivos (véase Bentolila y Dolado, 1994).

Se trata pues de un caso paradigmático de conflicto entre *insiders* y *outsiders*, un fenómeno común en aquellos países en los que han tenido lugar reformas laborales a “dos velocidades” o “en el margen”. Típicamente, la introducción de mayor flexibilidad en la contratación y despido para los parados y nuevos entrantes en el mercado de trabajo (*outsiders*) sin alterar las condiciones más rígidas de los trabajadores más antiguos (*insiders*), facilita la aprobación de estas reformas. Un ejemplo bien conocido es la reforma laboral de 1984 en España, donde se extendió a la contratación temporal, sin indemnizaciones por despido, a todo tipo de actividades (estacionales y regulares), sin modificar un ápice los elevados niveles de protección de los contratos indefinidos, herencia del peculiar sistema de relaciones laborales imperante bajo el franquismo. La globalización y la aceleración del progreso técnico durante las últimas décadas han incrementado la demanda de mayor flexibilidad por parte de las empresas y, por tanto, han dado lugar a una menor oferta de protección por parte de las mismas, al tiempo que la mayor percepción de riesgo laboral ha provocado, por contra, un aumento en la demanda de mayor protección por parte de ciertos grupos de trabajadores (véase Bean *et al.*, 1998). En España, este último fenómeno se ve agudizado tanto por el menor nivel educativo de los trabajadores de mayor edad (véase Felgueroso y Jiménez, 2009), quienes perciben un riesgo creciente de pérdida de empleo en un mundo globalizado, como por la existencia de la mencionada brecha entre las indemnizaciones por despido y, finalmente, por los restrictivos requisitos legales sobre la participación de los asalariados en las elecciones sindicales. La evidencia aportada en la Sección 3 indica que el perfil típico del trabajador afiliado a los sindicatos es el de un asalariado con contrato indefinido, de un nivel educativo medio-bajo, de avanzada edad, con mayor antigüedad y que trabaja en empresas de gran tamaño. Es decir, el votante mayoritario, al que protegen las direcciones de los sindicatos para asegurarse su reelección, es aquel que obtiene mayores ventajas de la dualidad en nuestro mercado de trabajo a costa de los trabajadores desprotegidos. La crisis, sin embargo, está reduciendo el poder de veto de este grupo. Además, tal como se documenta en la Sección 4, las preferencias electorales de los colectivos más afectados por la crisis, que antes votaban al actual partido en el gobierno, están cambiando rápidamente. Por ello, apuntamos que la actual estrategia inmovilista del Gobierno, en consonancia con los intereses de las cúpulas sindicales, podría derivar en una derrota en las próximas elecciones generales.

## **2. Percepción de seguridad en el empleo y demanda de mayor flexibilidad laboral**

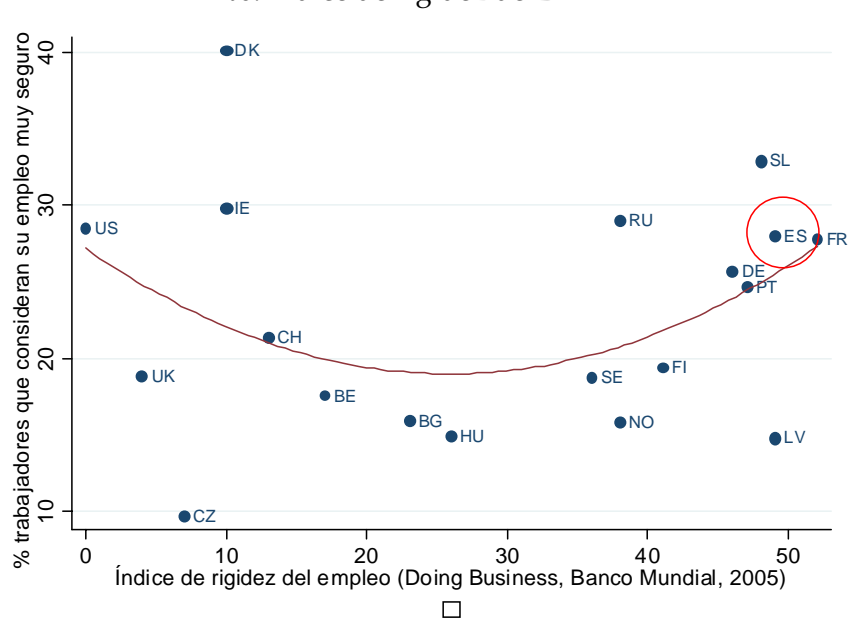
### **2.1 La percepción de seguridad en el empleo por parte de los trabajadores**

¿Está relacionada la percepción de los trabajadores sobre la seguridad en sus empleos con las regulaciones existentes sobre contratación y despidos en sus respectivos países?. El *International Social Survey Programme* (ISSP) - una gran encuesta de periodicidad anual, llevada a cabo de forma armonizada en un gran número de países (45 en la actualidad) con fines de investigación socio-económica - proporciona información especialmente útil para contestar a esta pregunta. Desde 1989, ISSP publica cada ocho años un módulo específico, denominado “módulo de orientación

laboral" (*Work Orientation*), donde se recogen los resultados de una amplia encuesta sobre temas de índole laboral a muestras representativas de trabajadores asalariados en un subconjunto de 33 países participantes.

En concreto, en este trabajo utilizamos los datos del último módulo disponible correspondiente a ISSP (2005), es decir, con anterioridad al inicio de la actual crisis. En una de las preguntas formuladas a los trabajadores encuestados se les pide que evalúen si su "empleo es seguro", entendiendo por "empleo" tanto su actual puesto de trabajo en el momento de la encuesta como la posibilidad de acceder a otro de características similares a corto plazo. Existen cinco tipos de respuestas a dicha pregunta clasificadas, en orden decreciente, en un rango que va desde "totalmente de acuerdo" hasta "totalmente en desacuerdo" con dicha afirmación. En el Gráfico 1 se representa la relación existente entre el porcentaje agregado de individuos que responden estar "de acuerdo" y "totalmente de acuerdo" (eje vertical) y los índices sobre rigidez imperante en la legislación de protección al empleo (LPE), calculados por el Banco Mundial (*Doing Business*, 2005) para un amplio grupo los países de la UE y EEUU (eje horizontal). Adicionalmente, se recoge una función cuadrática ajustada a dicha nube de puntos.

**GRÁFICO 1:** Percepción de seguridad en el empleo vs. Índice de rigidez de LPE (\*)



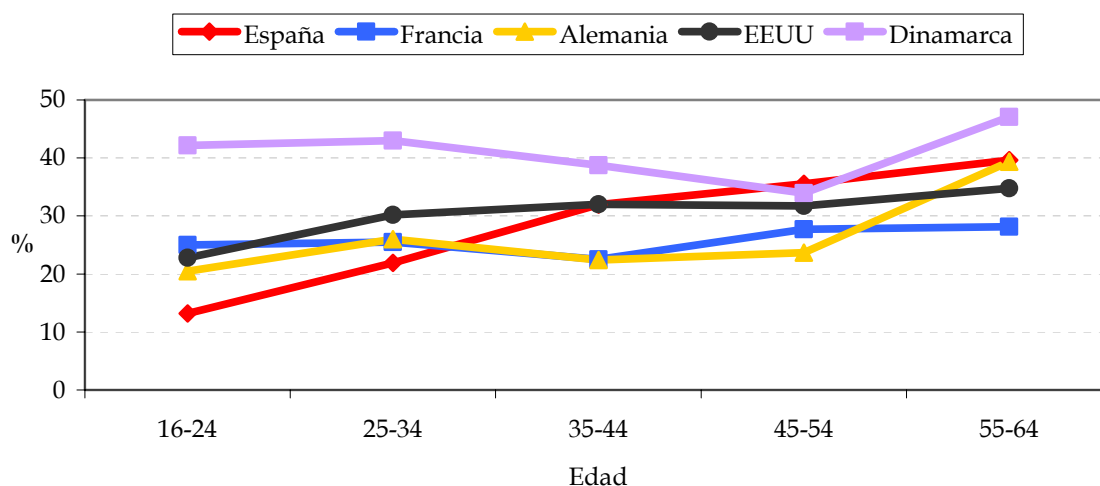
(\*) Percepción subjetiva de que "el empleo es seguro": porcentaje de persona que están de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación: "Mi empleo es seguro". BE: Bélgica, BG: Bulgaria, CH: Suiza, CZ: R. Checa, DE: Alemania, DK: Dinamarca, ES: España, FI: Finlandia, FR: Francia, HU: Hungría, IE: Irlanda, LV: Lituania, NO: Noruega, PT: Portugal, RU: Rumanía, SE: Suecia, SL: Eslovenia, UK: Reino Unido, US: Estado Unidos.  
Fuentes: International Social Survey Programme (2005) y Banco Mundial (2005). Países de la UE y EEUU.

El rasgo más destacable del gráfico anterior es la aparente existencia de una relación en forma de U entre ambas variables. Ello implica que, en promedio, la seguridad percibida en sus empleos por los trabajadores procedentes de los países con LPE más rígida (Alemania, España o Francia) es bastante similar a la de aquellos otros que trabajan en economías con LPE mucho más flexible (típicamente las economías anglosajonas). En cambio, se percibe menor grado de seguridad en los países con

niveles intermedios de rigidez en LPE. La intuición subyacente a esta relación es que una elevada protección al empleo, y la correspondiente percepción de seguridad en el mismo, puede lograrse de dos formas alternativas: (i) bien con una regulación rígida que encarezca mucho los costes de despido y limite los flujos de destrucción de empleo a costa de reducir los flujos de creación de empleo, o (ii) bien en un contexto laboral muy flexible donde el mayor riesgo de pérdida de empleo se vea compensado por la mayor creación de puestos de trabajo. En otras palabras, la evidencia anterior pone de manifiesto que la percepción de elevada seguridad en el empleo por parte del trabajador es similar en un contexto donde resulta muy costoso despedirle y en otro donde la probabilidad de encontrar trabajo sea muy alta en caso de perder su actual empleo. Otra observación a destacar es que el máximo nivel de protección auto-percibida se produce en Dinamarca, país referente en relación con el denominado enfoque de la *flexiguridad* para mejorar el funcionamiento del mercado laboral (véase Algan and Cahuc, 2006, y Calmfors, 2007). Como es bien conocido, dicho enfoque se basa en la combinación de una reducida protección al empleo con prestaciones más generosas por desempleo y políticas activas más amplias y eficaces que en las otras economías con LPE muy flexible o muy rígida.

Cuando examinamos los resultados detallados de la encuesta para España, el principal rasgo diferencial de nuestro país respecto al resto de países analizados no es tanto el elevado nivel de la percepción de seguridad laboral a nivel agregado, comentado previamente, sino la importante diversidad de opiniones existente cuando se desagrega a los trabajadores por grupos de edad. Tal como se ilustra en el Gráfico 2, el diferencial en la percepción de elevada seguridad es 30 puntos porcentuales (pp.) más alto para los trabajadores adultos que para los jóvenes, fenómeno inexistente en el resto de países donde dicho diferencial es muy reducido excepto para el tramo de edad entre 55 y 64 años. Dado que la segmentación contractual en nuestro mercado laboral está fuertemente relacionada con la edad de los trabajadores, este fenómeno ilustra hasta qué punto las diferencias en los niveles de protección entre trabajadores con contratos indefinidos (adultos) y temporales (jóvenes) pueden dar lugar a un importante conflicto de intereses entre individuos pertenecientes a diferentes generaciones.

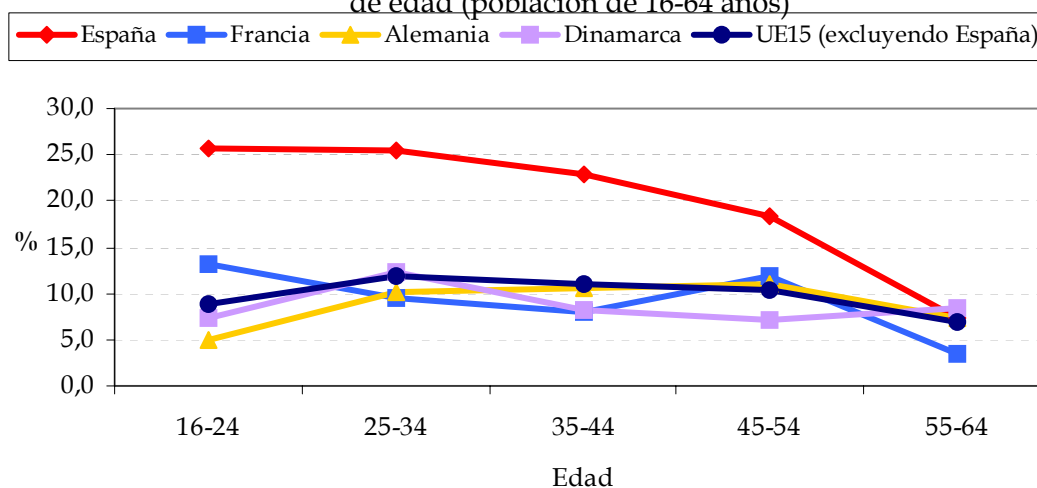
**GRÁFICO 2:** Percepción de seguridad en el empleo por grupos de edad (\*)



(\*) Percepción subjetiva de que el empleo es seguro: porcentaje de personas que están de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación: "Mi empleo es seguro". Fuentes: International Social Survey Programme (2005) y Banco Mundial (2005)

Si bien estos resultados corresponden a un período de elevado crecimiento en la economía española, las percepciones *a priori* sobre el riesgo de inestabilidad laboral de los diferentes grupos de edad coinciden plenamente con el impacto diferencial de la destrucción de empleo que la recesión ha tenido *a posteriori* sobre dichos grupos de trabajadores. En efecto, siendo España el país de la UE-15 con mayor destrucción de empleo en 2009 (un 20,5% de la población de 16 a 64 años frente a una media del 9,9% para el resto de la UE-15) la principal característica de dicho fenómeno en nuestra economía es su marcada relación inversa con la edad, algo que, de nuevo, no se da en el resto de países. Así, en el Gráfico 3 se muestra que la destrucción de empleo afectó a más de una cuarta parte de la población menor de 35 años, frente a un 9-12% en el resto de la UE-15. Por contra, no se observan diferencias significativas respecto al resto de países en las tasas de destrucción de empleo para la población de edad laboral más avanzada (55-64 años).

**GRÁFICO 3:** Proporción de personas que han perdido su empleo en 2009 por grupos de edad (población de 16-64 años)



Fuente: Eurobarómetro (mayo/junio, 2009).

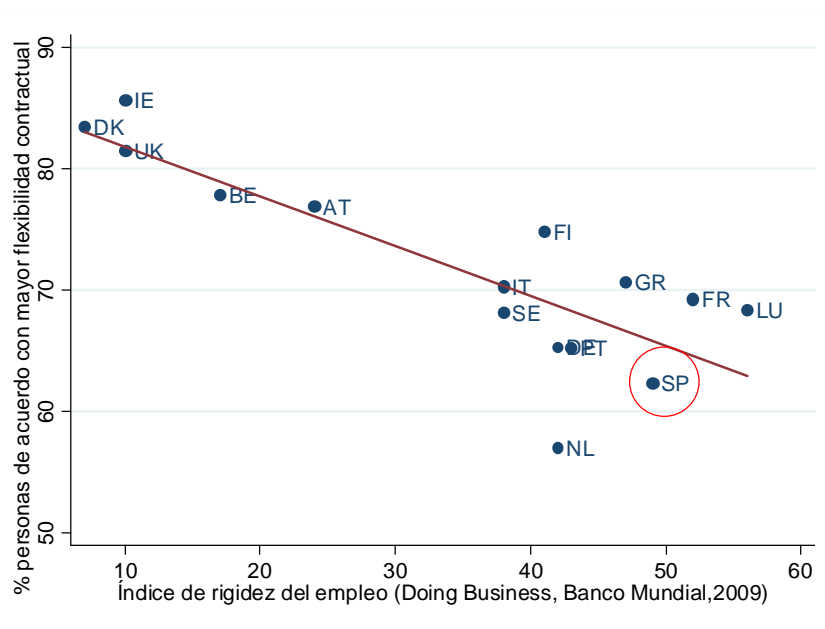
## 2.2 La demanda de flexibilidad laboral por parte de la población en edad de trabajar

Utilizando datos procedentes del Eurobarómetro (mayo y junio de 2009), esto es, en una de las fases más intensas de la crisis actual, también se puede obtener información comparativa para los países de la UE-15 sobre cómo valoran sus ciudadanos en edad de trabajar (16-64), esto es no sólo los trabajadores ocupados, un aumento de la flexibilidad de la contratación laboral, distinguiendo esta vez por características individuales y situación laboral en vez de únicamente por edad.

Según los resultados de esta encuesta, un 61,2% de la población española en edad de trabajar (16-64) estaría de acuerdo con la afirmación “los contratos laborales deberían ser más flexibles para estimular la creación de empleo”. Sin embargo, este porcentaje es sensiblemente inferior al registrado en el resto de la UE-15. Así, el Gráfico 4 muestra que una alta mayoría de la población en dichos países se muestra favorable a una mayor flexibilidad contractual (superior al 55% en Holanda y al 60% en el resto), al tiempo que ilustra la existencia de una relación inversa entre dicha demanda de flexibilidad y los niveles vigentes de rigidez en la LPE. Es decir, existe un fenómeno de

divergencia: en aquellos países en los que existe una elevada flexibilidad en la LPE, se demanda todavía más, mientras que en aquellos donde la LPE es más rígida, se demanda menos.

**GRÁFICO 4:** Porcentaje de la población de 16-64 años favorable a una mayor flexibilidad contractual vs. Índice de rigidez de LPE (\*)

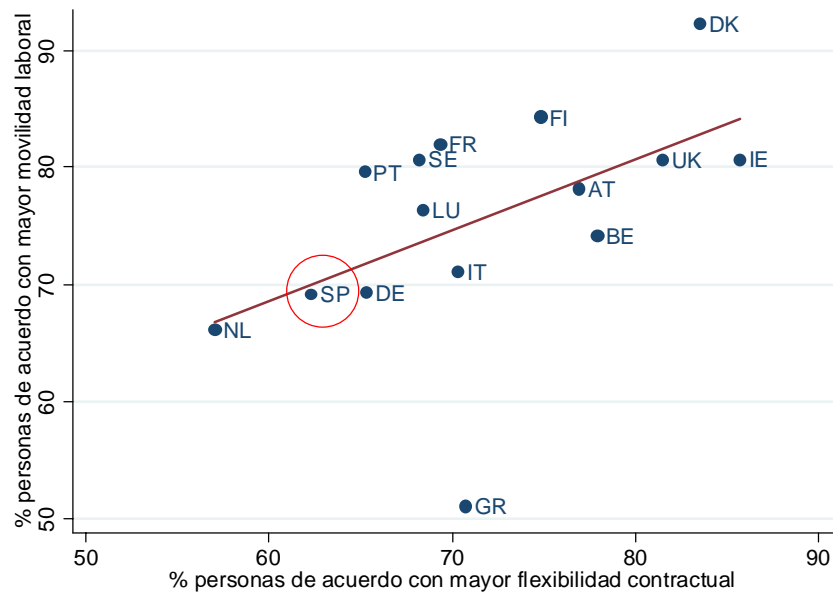


(\*) Porcentaje de personas de 16 a 64 años de acuerdo con la siguiente afirmación: "Los contratos deberían ser más flexibles para incentivar la creación de empleo" (QD18\_2). Fuentes: Eurobarómetro (mayo/junio, 2009) y Banco Mundial (2009)

Para analizar con mayor precisión la racionalidad de las repuestas a la pregunta anterior, procedemos a analizar la relación existente entre la demanda de flexibilidad contractual y la opinión de los encuestados sobre los posibles beneficios de una mayor movilidad laboral a la hora de encontrar empleo. En concreto, para valorar dichos beneficios, se utilizan las repuestas a la pregunta sobre si se está o no de acuerdo con la siguiente afirmación: "ser capaz de cambiar fácilmente de un trabajo a otro es, en la actualidad, un activo útil para ayudar a las personas a encontrar empleo". El Gráfico 5 muestra una clara relación positiva entre las repuestas afirmativas a ambas preguntas, de forma que, como sería esperable bajo el supuesto de racionalidad, allí donde se demanda una mayor flexibilidad contractual también se opina que ésta es beneficiosa para encontrar empleo. Por tanto, esta evidencia, junto con la mostrada en el Gráfico 4, es consistente con el efecto persistente de las instituciones laborales sobre las preferencias de los trabajadores: en aquellos países donde la LPE es más rígida se prefiere fortalecer dicha rigidez porque se crea persistencia cultural sobre la creencia de que la flexibilidad laboral es perjudicial para encontrar empleo. Este es el caso de España. Por el contrario, en aquellas economías donde la LPE es flexible se demanda todavía mayor flexibilidad, de nuevo por el efecto cultural opuesto.



**GRÁFICO 5:** Porcentaje de individuos favorables a una mayor flexibilidad contractual laboral vs. Porcentaje que piensa que la flexibilidad es beneficiosa (UE15)



(\*) Porcentaje de personas de 16 a 64 años de acuerdo con la siguiente afirmaciones: “Los contratos deberían ser más flexibles para incentivar la creación de empleo” (QD18\_2) y “Ser capaz de cambiar fácilmente de un trabajo a otro es, en la actualidad, un buen activo de las personas para encontrar empleo”. Fuentes: Eurobarómetro (mayo/junio, 2009).

Dicha evidencia apunta a la existencia de graves dificultades para transitar de una situación de equilibrio con LPE rígida a otra situación con LPE flexible (y viceversa). Por ejemplo, si un país como España ha mantenido tradicionalmente regulaciones laborales rígidas, será complicado obtener apoyo mayoritario entre sus ciudadanos para llevar a cabo una reforma conducente a mayor flexibilidad. Sin embargo, la evidencia obtenida a partir de los datos de ISSP indica que el hecho de que la población trabajadora está dividida al respecto cuando se distingue entre trabajadores adultos (en contra de mayor flexibilidad) y jóvenes (a favor) podría alterar este diagnóstico. Para analizar si se mantiene este efecto composición para otros grupos de la población que no solo difieran en la edad, el Cuadro 1 presenta evidencia al respecto tanto en España como en la media de la UE-15 distinguiendo sexo y edad, estatus laboral y riesgo de pérdida de empleo. Cabe resaltar los siguientes hechos estilizados. En primer lugar, en consonancia con la evidencia obtenida a partir del ISSP, se mantiene la relación inversa entre demanda de flexibilidad y edad para la población en edad de trabajar, siendo de nuevo las diferencias de opinión por edades mucho más acusadas que en el resto de la UE-15. En segundo lugar, además de los jóvenes, aquellas otras categorías que están más de acuerdo con la conveniencia de una mayor flexibilidad laboral son los siguientes: (i) desempleados, (ii) autónomos y trabajadores manuales, y (iii) aquellos ocupados que desconfían en mantener su actual puesto de trabajo en los próximos meses (un 83% de los ocupados en España, frente al 49% en el resto de la UE-15). Para todos estos colectivos, las diferencias de opinión con los países de nuestro entorno se reducen sustancialmente.

**CUADRO 1:** Proporción de la población en edad de trabajar favorable a una mayor flexibilidad contractual (según sexo, edad y situación laboral)

	España	UE-15
<b><u>Total población mayor de 16 años</u></b>	61.2	71.2
<b><u>Sexo y edad:</u></b>		
Varones	58.9	71.2
Mujeres	63.4	71.2
16-24 años	64.9	75.2
25-34 años	63.8	72.0
35-44 años	63.3	71.9
45-54 años	60.1	69.4
55-64 años	58.8	71.3
65 o más años	56.8	68.6
<b><u>Empleados (16-64 años)</u></b>	61.0	71.2
Confían mantener su empleo en los próx. Meses	57.2	69.4
Desconfían mantener su empleo en los próx. Meses	61.7	70.0
<b><u>No empleados (16-64 años)</u></b>	64.0	71.8
Perdieron su empleo durante la crisis	70.3	73.5
No perdieron su empleo durante la crisis	60.0	70.5
<b><u>Situación laboral actual (16-64 años)</u></b>		
Autónomos/empresarios	67.2	77.4
Directivos	62.2	68.5
Profesionales asalariados	65.3	73.6
Otros asalariados no manuales	51.0	67.3
Asalariados manuales cualificados	66.0	69.3
Asalariados manuales no cualificados	69.3	71.2
Estudiantes	70.2	74.3
Desempleados	69.6	72.6
Retirados o de baja por enfermedad	56.5	67.8

Nota: Porcentaje de personas que están de acuerdo con la siguiente afirmación: "Los contratos deberían ser más flexibles para incentivar la creación de empleo" (Pregunta (QD18\_2). Fuente: Eurobarómetro (Mayo-Junio 2009)

Por tanto, podemos concluir que el principal hecho diferencial en España se encuentra en las importantes brechas por edades (jóvenes vs. adultos) y estatus laboral (asalariados vs. desempleados y autónomos) en la demanda y en la percepción de los beneficios de una mayor flexibilidad laboral. Estas diferencias se generan porque el mercado de trabajo en España ostenta la mayor dualidad laboral entre trabajadores fijos e indefinidos de la UE-15, generando un conflicto de intereses considerable entre colectivos protegidos y no protegidos. Las reformas laborales tienden a beneficiar a los parados frente a los empleados, a los jóvenes frente a los adultos, y a los mejor formados frente a los que carecen de cualificaciones apropiadas. En este sentido, en contra de una reforma laboral que favorezca las posibilidades de empleo de jóvenes, estudiantes y parados, están los intereses de las cohortes de mayor edad quienes, al tener niveles educativos inferiores a los más jóvenes, se resisten a la introducción de mayor flexibilidad aumentando sus demandas de protección del empleo ante un posible cambio de modelo productivo basado en la innovación. No obstante, también se observa que, en estos momentos de crisis, aquellos trabajadores adultos que se sienten más amenazados por la posible pérdida de sus empleos se muestran más

propensos a demandar flexibilidad. Este fenómeno es consistente con el denominado “efecto exposición”: la vía principal por la que los empleados interiorizan el bienestar de los parados es que ellos mismos se vean expuestos al riesgo de quedar desempleados. En consecuencia, como bien ha puesto de manifiesto Saint-Paul (1996) en su amplio análisis de la evidencia internacional sobre la fase cíclica en que se aprueban reformas conducentes a mayor flexibilidad laboral, dichas reformas suelen tener lugar cuando el paro se acelera rápidamente, en línea con lo que ocurre en nuestro país desde mediados de 2008.

### 3. Características y poder de resistencia de los *insiders*

#### 3.1 Características de los *insiders*

A la vista de la discusión anterior, una primera definición de *insider* en el mercado laboral español sería la de un trabajador en posesión de un contrato indefinido (véase, *inter alia*, Dolado et al., 2002, 2008). La regulación sobre protección al empleo (esencialmente la brecha en indemnizaciones por despido y en la duración de los contratos) ha generado una segmentación laboral que está en la base de un conflicto de intereses entre *insiders* (los trabajadores protegidos con contratos permanentes) y *outsiders* (el resto de los trabajadores en paro o con contratos temporales), con distintas percepciones de seguridad del empleo y preferencias por cambios en la flexibilidad contractual. Para los *insiders*, los cambios en la protección del empleo generan un impacto negativo inmediato. Para los *outsiders*, ocurre lo contrario: se pueden beneficiar a muy corto plazo de cualquier medida que impulse la contratación ya que una LPE más flexible sólo les afectaría en el futuro, cuando eventualmente consigan un contrato estable.

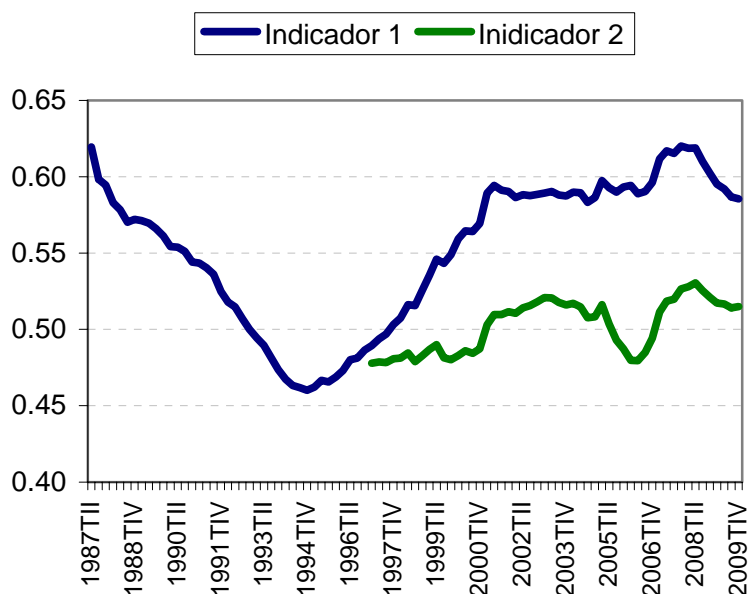
Además de la gran reforma de la LPE en 1984, ha habido posteriormente, en 1994, 1997, 2002 y 2006, varias reformas a dos velocidades. Posiblemente, las más relevantes fueron la reformas de 1994 y 1997 ya que en ambas se intentó reducir las diferencias de protección entre indefinidos y temporales. En 1994, mediante la supresión de los contratos de fomento del empleo, los más utilizados hasta entonces en la modalidad temporal para actividades regulares. En 1997, mediante la introducción de costes de despido (8 días de salario por año trabajado) a la terminación de una parte de los contratos temporales y a través de la reducción de los costes de despido de los trabajadores indefinidos (de 45 a 33 días) para los nuevos contratos de fomento del empleo estable, si bien excluyendo su uso para la contratación de la población mayoritaria de entre 30 y 45 años a no ser que sus contratos temporales fueran convertidos en indefinidos.

A partir de la experiencia de estas reformas, surge una nueva cuestión relevante desde el punto de vista de la economía política: *¿Existe algún indicador que permita predecir cuándo tienen lugar las reformas conducentes a una mayor flexibilidad laboral?* Un posible indicador podría ser la proporción de la población activa (excluyendo los autónomos) que representa el colectivo de asalariados con contratos indefinidos, es decir, el porcentaje que representan los *insiders* sobre la suma de *insiders* y *outsiders*. Suponiendo que el objetivo potencial de los sindicatos fuera defender los intereses del conjunto de asalariados y desempleados y que el objetivo específico de sus cúpulas fuera resultar reelegidos en las elecciones sindicales, un valor de dicho indicador por encima del 50% indicaría que el votante decisivo (o votante mediano) en dichas

elecciones sería un contratado indefinido, mientras que ocurriría lo contrario cuando el indicador propuesto estuviera por debajo del 50%. En consecuencia, este razonamiento predice que las direcciones sindicales actuaran racionalmente defendiendo los intereses de aquellos que abogan por mayor rigidez y segmentación en el primer caso y, por el contrario, de aquellos que apoyan mayor flexibilidad en el segundo caso.

El Gráfico 6 muestra la evolución del indicador propuesto (Indicador 1) durante el período 1987-2009. Se observa como, a consecuencia de las elevadas tasas de paro y temporalidad existentes en la primera parte de los noventa, la proporción de trabajadores indefinidos en la población activa se redujo hasta situarse por debajo del 50% entre 1993 y 1997. De acuerdo con nuestra interpretación, ello explicaría la ausencia de resistencia sindical a los acuerdos alcanzados en las reformas de 1994 y 1997. Posteriormente, como resultado del fuerte descenso del paro y del crecimiento de la contratación indefinida que tuvo lugar durante la larga fase expansiva previa a esta crisis, el indicador creció hasta situarse en torno al 60% en 2001, manteniéndose relativamente estable desde entonces si bien se observa una ligera reducción a partir de 2008. En consecuencia, con un nivel cercano al 57% en la actualidad, este tipo de indicador predeciría un comportamiento racional, desde el punto de vista político-económico, por parte de los sindicalistas. Al resistirse a una nueva reforma laboral que recorte la brecha de indemnizaciones entre indefinidos y temporales y que mejore las posibilidades de encontrar empleo de los parados, están defendiendo su propia supervivencia en los órganos de poder sindical, ya que el Indicador 2 el grupo de trabajadores indefinidos todavía es mayoritario.

**GRÁFICO 6:** Indicadores de viabilidad política de reformas laborales



Nota: Indicador 1: (Indefinidos) / (Trabajadores temporales + Indefinidos + Desempleados)  
 Indicador 2: (Indefinidos con contratos de 45 días) / (Trabajadores temporales + Indefinidos + Desempleados)

No obstante, esta predicción puede ser matizada si utilizamos otros indicadores que capten el creciente efecto “exposición” al paro por parte de los *insiders*, discutido previamente. En efecto, si bien la crisis comenzó con un ajuste dramático del empleo temporal (un 25% de los empleos temporales del sector privado se destruyeron entre 2008 y del 2009), en los últimos trimestres ya se viene produciendo destrucción del empleo de trabajadores indefinidos: 1,7%(3,0% del empleo indefinido en el sector

privado) entre los terceros trimestres de 2008 y 2009. Estas tasas son similares a las registradas en la mitad de los noventa. En consecuencia, podría abrirse una nueva ventana de oportunidad a acuerdos conducentes a una reforma laboral no cosmética. De hecho, nótese que esta caída reciente del empleo indefinido coincide en el tiempo con el anuncio de Gobierno, y sindicatos de que uno de los principales ingredientes de una posible reforma laboral sería la implantación de un modelo de reparto del trabajo parecido al *kurzarbeit* alemán que sólo beneficiaría a los empleados indefinidos. Además, podría argumentarse que los trabajadores indefinidos con contratos de 33 días de indemnización por despido previsiblemente también estarían a favor de una reforma conducente a mayor flexibilidad. Ello se debe a que la mayoría de propuestas de reforma existentes no pretenden reducir su nivel de indemnización y a que esta categoría de asalariados constituye una parte importante de los despidos de trabajadores indefinidos durante la crisis (más del 30% en el año 2008 según la Muestra Continua de Vidas Laborales). En la parte inferior del Gráfico 5 se muestra que, si solo se incluyera a los indefinidos con indemnizaciones de 45 días en la definición de *insiders* (y no a todos los indefinidos), el nuevo indicador (Indicador 2) se situaría actualmente en un nivel muy cercano al umbral crítico del 50%, pronosticando en este caso un debilitamiento sustancial del grado de resistencia sindical a una futura reforma laboral.

### 3.2 Los *insiders* y la representatividad sindical

En el diseño del indicador de resistencias a las reformas de la LPE, discutido anteriormente, se ha supuesto implícitamente que asalariados y desempleados son los potenciales votantes en las elecciones sindicales. Aunque para votar en estas elecciones en España no es estrictamente necesario estar afiliado, es muy probable que los votantes efectivos en las elecciones sindicales constituyan una muestra poco representativa del censo más amplio (asalariados y parados) cuyos intereses deberían defender los sindicatos.<sup>1</sup> En efecto, debido a la regla de eficacia general de los convenios, por la que los sindicatos negocian las condiciones laborales mínimas para cerca de un 90% de los asalariados, la tasa de afiliación sindical es especialmente baja en comparación con la mayoría de los países europeos (19,5% de los asalariados u 11% de la población de 16 a 64 años en 2006 según la Encuesta de Condiciones de Vida en el Trabajo). Adicionalmente, existen restricciones legales para poder participar en las elecciones sindicales. En concreto, no hay elecciones sindicales en las empresas de menos de 6 trabajadores y no pueden votar los trabajadores que lleven menos de un mes en la empresa ni los cedidos por las ETTs. Tampoco existen mecanismos para que los parados puedan designar sus representantes directos en dichas elecciones. En consecuencia, resulta previsible que el censo efectivo de votantes sea bastante más reducido de los que hemos supuesto previamente.

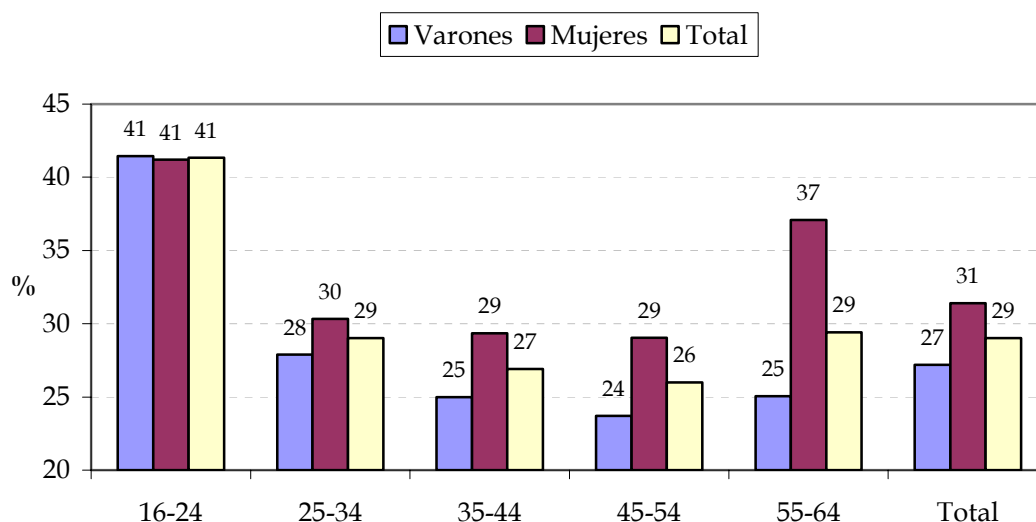
Utilizando la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2007, último año de elecciones sindicales en la mayoría de los centros de trabajo, el Gráfico 7 muestra que casi el 30% del censo potencial está excluido por dichas restricciones legales. Por sexo, el 31% de las mujeres y el 27% de los varones asalariados no podrían votar. Por edades,

---

<sup>1</sup> Los problemas de representatividad también afectan a la patronal sobre cuyos sistemas de elección de representantes en sus órganos de gobierno se carece de información disponible. No obstante, la resistencia de la patronal (y sindicatos) a reformar el sistema de negociación colectiva, apunta claros síntomas de sub-representación de los pequeños empresarios en las cúpulas empresariales.

un 41% de los más jóvenes, disminuyendo esta proporción con la edad hasta los 54 años. Si nos centramos en el sector privado, el censo sería aún más reducido: en media un 31,3% queda excluido (34,9% de mujeres y 28,7% de varones). Además, conviene señalar que los porcentajes anteriores podrían estar sesgados a la baja si se tiene en cuenta que, dado el altísimo nivel de rotación entre los trabajadores temporales, la probabilidad de que uno de estos trabajadores siga contratado por la empresa en el momento de las elecciones es sustancialmente reducida.

**GRÁFICO 7:** Porcentaje de trabajadores excluidos en las elecciones sindicales (según sexo y edad)



Fuente: MCVL-2007.

El siguiente paso consiste en analizar cuáles son las características de los afiliados a los sindicatos ya que, como se ha argumentado antes, conforman la masa crítica en las elecciones sindicales. En el Cuadro 2 se presentan las tasas de afiliación medias según edad, sexo, educación, antigüedad y tamaño de empresa. Se observa que el 85% de los afiliados son trabajadores con contratos indefinidos. Las mayores tasas de afiliación se dan entre los indefinidos del sector público (37,9%). Existe una relación creciente con la edad (desde el 3,5% para asalariados jóvenes de 16 a 24 años y hasta 29,9% para los de 55-64 años), con la antigüedad en la empresa (desde el 10% de los recién llegados hasta el 39,6% de los que llevan 21 años o más en la empresa) y con el tamaño de la empresa (7% en las empresas de 1-10 trabajadores y 30,5 en las de 251 o más). Así pues, estas tasas de afiliación efectivas suponen un sesgo importante en la representatividad de los trabajadores. Comparando la distribución de estas características en el total de asalariados con la distribución de los afiliados, se obtiene que los asalariados temporales del sector privado están infra-representados en 14 pp., mientras que los indefinidos del sector público están sobre-representados en 15 pp. La sub-representación sería aún mayor para los que lleven dos años o menos de antigüedad en la empresa (17.3 pp.) y para los que trabajen en pequeñas empresas del sector privado (15pp). Por contra, la sobre-representación de los asalariados de las grandes empresas sería de 22pp.

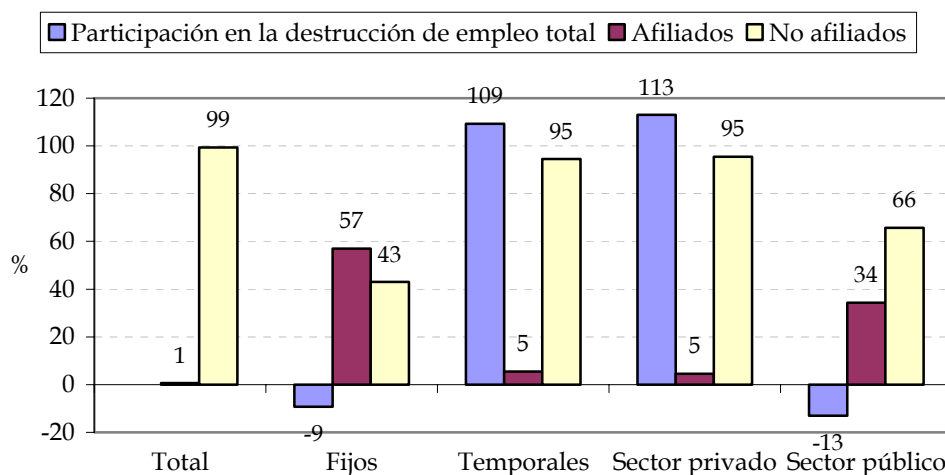
**CUADRO 2:** Tasas de afiliación según características individuales  
(según edad, sexo y educación, antigüedad y tamaño de la empresa, 2006)

	Sector privado		Sector Público		Total Asalariados
	Indefinidos	Temporales	Indefinidos	Temporales	
<b>Total</b>	18.6	7.8	36.1	23.7	19.5
<b>Sexo</b>					
Varones	21.4	9.8	37.9	18.3	21.3
Mujeres	14.4	4.9	34.0	27.0	17.2
<b>Edad</b>					
16-24 años	3.0	2.9	8.2	10.3	3.5
25-34 años	11.3	8.1	36.6	25.5	13.4
35-44 años	20.4	8.2	35.0	20.0	21.7
45-54 años	24.4	8.9	37.9	26.1	26.4
55-64 años	25.5	10.0	45.0	37.7	29.9
<b>Nivel educativo</b>					
Bajo	18.8	6.6	40.7	16.3	17.5
Medio	21.5	13.4	38.0	17.1	22.2
Superior	14.6	3.7	32.5	32.2	21.0
<b>Antigüedad en la empresa</b>					
0-2 años	9.6	13.2	16.1	23.6	39.0
3-5 años	7.7	10.0	6.9	2.0	1.5
6-10 años	19.4	32.4	34.0	38.8	41.7
11-20 años	21.3	23.5	28.9	31.5	38.4
21 o más años	10.3	15.6	19.2	28.3	39.6
<b>Tamaño de la empresa</b>					
1-10 trabajadores	6.9	3.5	19.6	22.8	7.0
11-50 trabajadores	12.0	7.5	33.9	17.5	13.2
51-250 trabajadores	21.8	6.1	46.0	10.2	20.5
251 o más trabajadores	31.8	14.3	36.6	29.9	30.5

Fuentes: EPA (medias anuales 2006) y Encuesta de Condiciones de Vida en el Trabajo (2006)

Finalmente, podemos identificar las características de aquellos colectivos sobre los que más ha recaído la intensa destrucción de empleo durante la crisis, distinguiendo entre afiliados y no afiliados. Se trata de documentar si, de facto, el objetivo de los sindicatos es defender únicamente los intereses de los afiliados (similar al sistema *closed shop* de acuerdos sindicales) o, por el contrario, se preocupan del bienestar de todos los trabajadores, bien en el censo efectivo o potencial. Para ello, utilizamos como ponderación estas tasas de afiliación según el sexo, tres niveles educativos, cinco grupos de edad, cuatro estatus laborales (público/privado, fijo/temporal) y sector en que opera la empresa. El Gráfico 8 recoge un resumen de los principales resultados de este ejercicio. Se obtiene que el 99,3% de la destrucción de empleo entre los terceros trimestres de 2007 y 2009 se habría producido entre colectivos de no afiliados y un 79.1% entre colectivos sin presencia sindical, y, por tanto, sin opciones para votar en elecciones sindicales. De nuevo cabe pensar que estas estimaciones aproximativas, basadas en las medias por colectivo, puedan estar sesgadas a la baja ya que, en momentos de crisis, una mayor presencia sindical debería contribuir a amortiguar los despidos, vía acuerdos de EREs temporales.

**GRÁFICO 8:** Contribución a la destrucción de empleo y distribución entre trabajadores afiliados y no afiliados



Fuente: MCVL-2007

#### 4. Los *insiders* y la dinámica del voto en las elecciones parlamentarias

La conclusión más evidente de la sección anterior es que, dado el peculiar sistema de representatividad sindical español, la supervivencia de los sindicatos depende en gran parte de la defensa de los derechos de los trabajadores que en la actualidad se benefician por ley de una mayor protección del empleo, en detrimento de aquellos que, como se mostraba en la Sección 2, demandan una mayor flexibilidad contractual. La cuestión a plantear en este apartado es si la estrategia del Gobierno para ligar cualquier reforma a un acuerdo social es la correcta en el sentido de que beneficia a su reelección en las próximas elecciones generales. Para ello, analizamos cómo está repercutiendo la crisis en las intenciones de voto de *insiders* y *outsiders* en dichas elecciones.

Según el Barómetro del CIS, la intención de voto al partido en el gobierno se ha deteriorado de forma sustancial desde las últimas elecciones generales de marzo del 2008 hasta octubre de 2009, es decir, durante el periodo de mayor impacto de esta crisis. En el Cuadro 3, se muestran dos tipos de evidencia en función de la situación laboral de los votantes en el momento de la entrevista (de forma trimestral entre julio de 2008 y octubre de 2009): (i) la evolución de la distribución del voto al PSOE por situación laboral durante dicho período, y (ii) la variación neta entre el número de votantes en cada situación laboral, calculada como diferencia porcentual entre el voto en las últimas elecciones generales y la intención de voto en cada uno de los meses posteriores.

En el primer panel se observa que cerca de un 30% de los votantes del PSOE eran asalariados con contrato indefinido en julio de 2008 (un 23% en el sector privado y un 7,4% en el sector público), seguidos de los pensionistas (24%) y, los trabajadores temporales (12,3%) y los parados con experiencia laboral (10,5%). El porcentaje de trabajadores indefinidos sobre la población activa (excluyendo a los autónomos) alcanzaba entonces del 56,8%. No obstante, los efectos de la crisis sobre los diversos colectivos han ido modificando la situación laboral de los votantes y este porcentaje ha descendido al 52,2% en octubre de 2009. De hecho, si excluimos a los empleados indefinidos del sector público de este indicador (que no se verían afectados por una



reforma laboral, aunque no debe olvidarse que forman una parte sustancial de afiliados y posibles votantes de los sindicatos), el índice de apoyo al PSOE se reduciría del 50% al 45,3% .

En el segundo panel se muestra la diferencia para cada situación laboral en el momento de la entrevista de los votos obtenidos por el PSOE en las últimas elecciones y los que obtendría en el momento de la entrevista. Este panel vendría a recoger los cambios netos en la proporción de votantes, sumando ganancias y pérdidas de intención de voto procedentes de cambios de opinión y de estatus laboral. El Gobierno actual perdería un 26,8% de los votos. La pérdida neta de votos es mayor entre los que, en el momento de la entrevista, se encuentran en situación laboral de autónomos, los asalariados temporales del sector público y los parados con experiencia laboral gran parte de los cuales tenían contratos temporales en el sector privado antes de perder su empleo. Cabe destacar, no obstante, que la pérdida de votos no se concentraría exclusivamente en estos colectivos ya que más de un 25% de los empleados indefinidos en el sector privado también cambiaría su voto al percibir un mayor riesgo de pérdida de empleo.

**CUADRO 3:** Distribución de voto favorable al PSOE tras la elecciones generales de 2008 y cambio en la intención de voto con posterioridad a dichas elecciones (según situación laboral).

Mes de la encuesta	Asalariados indefinidos s.privado	Asalariados indefinidos s.público	Asalariados temporales s.privado	Asalariados temporales s.público	Autónomos	Parados con experiencia	Pensionistas	Estudiantes	Trabajo en el hogar	Total
<b>Distribución % del voto al PSOE tras elecciones generales de marzo de 2008 según situación laboral</b>										
Julio 2008	23.0	7.7	10.5	3.2	7.3	10.4	24.3	3.2	10.4	100.0
Octubre 2008	22.3	6.7	8.1	2.5	8.4	13.8	22.4	3.9	10.3	100.0
Enero 2009	18.8	7.4	9.5	2.4	6.8	15.9	25.4	3.6	10.2	100.0
Abril 2009	22.2	6.2	6.8	1.9	7.2	18.2	21.6	2.8	11.7	100.0
Julio 2009	21.1	6.7	6.8	2.4	6.3	16.2	25.9	2.9	11.7	100.0
Octubre 2009	21.2	7.5	6.9	2.0	6.2	16.1	25.8	2.7	11.6	100.0
<b>Variación neta del voto al PSOE: diferencia en % entre los votos obtenidos en las elecciones de 2008 y la intención de voto posterior</b>										
Julio 2008	-17.8	-22.4	-27.4	-40.7	-25.0	-17.9	-16.7	-6.9	-23.4	-20.0
Octubre 2008	-24.2	-15.3	-13.9	-14.3	-23.0	-8.1	-7.4	-11.4	-20.0	-15.0
Enero 2009	-19.5	-19.1	-23.9	-38.1	-13.3	-25.7	-21.6	-6.3	-28.6	-21.9
Abril 2009	-21.2	-25.9	-25.0	-16.7	-33.8	-22.2	-12.8	-15.4	-14.5	-19.6
Julio 2009	-21.0	-18.6	-30.0	-33.3	-28.6	-21.7	-17.9	19.2	-20.5	-20.2
Octubre 2009	-25.7	-31.4	-37.7	-37.5	-48.2	-31.6	-20.1	-31.0	-22.5	-26.8

Fuente: Barómetros del CIS. Intención de voto: "Suponiendo que mañana se celebrasen elecciones generales al Parlamento, ¿A qué partido votaría?"

## 5. Conclusiones.

El Gobierno tiene un doble reto ante la debacle en el mercado de trabajo en España: ¿cómo diseñar una reforma laboral eficaz que pueda ser políticamente viable?. Parece razonable argumentar que la eficacia de dicha reforma pasa por la reducción definitiva de la dualidad entre contratos temporales e indefinidos sin reducir, en promedio, la protección actual a los trabajadores.<sup>2</sup>

En este trabajo hemos argumentado que la evidencia del pasado, y los pasos que se están dando actualmente en el ámbito del diálogo social, pueden explicarse como un conflicto entre *insiders* y *outsiders*. En este sentido, la propia dinámica en la composición de ambos colectivos durante las recesiones, como la actual, apunta a que la estrategia gubernamental de condicionar una posible reforma laboral de calado al beneplácito de los agentes sociales presenta graves riesgos de supervivencia política. En otras palabras, ignorar cómo evoluciona la dinámica de las preferencias sobre flexibilidad laboral con los cambios en el estatus laboral de los trabajadores durante la crisis podría conducir, si todo sigue igual, a una derrota del PSOE en las próximas elecciones generales, así como a un fuerte debilitamiento del poder de veto sindical a una futura reforma laboral llevada a cabo por la actual oposición, en caso de que llegara a gobernar.

---

<sup>2</sup> Recetas como las que se incluyen en la Propuesta para la Reactivación Laboral en España ([www.crisis09.es/propuesta/](http://www.crisis09.es/propuesta/)) permitirían limitar considerablemente las ineficiencias generadas por la dualidad contractual, a la vez que mejorarían la eficacia de las políticas de empleo y la negociación colectiva.

## Referencias

- Algan, Y. and P. Cahuc (2006), "Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions: Which Countries can Implement the Danish Flexicurity Model?", CEPR D.P. 5439
- Bean, C., Bentolila, S., Bertola G and J. Dolado (1998): *Social Europe: One for All?*, London, CEPR Monitoring European Economy, no. 8. London.
- Bentolila, S. and J. Dolado (1994): "Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain", *Economic Policy* 18, 55-99.
- Bentolila, S., Dolado, J. and J.F. Jimeno (2008) " Two-tier Employment Protection Reforms: The Spanish Experience", *CES-Ifo-DICE, Journal for International Comparisons*, 6 (4), 49-56.
- Calmfors, L. (2007), "Flexicurity - an Answer or a Question?", *European Policy Analysis*, 6, 1-5
- Dolado, J., Jimeno, J.F., and C. García-Serrano (2002): "Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain", *The Economic Journal*, 112, 270-295
- Felgueroso, F. and S. Jiménez (2009): "The New Growth Model". How and with Whom?", FEDEA D.T. 39-2009.
- Saint-Paul, G., (1996). "Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions", *Economic Policy*, 23, 265-300