

PROPUESTAS DE REFORMA LABORAL EN ESPAÑA (*)

Florentino Felgueroso

(Universidad de Oviedo & Fedea)

Sergi Jiménez

(Universitat Pompeu Fabra & Fedea)

Es un sentir ya muy extendido de que el impacto de esta crisis sitúa a la economía española en una nueva encrucijada que demanda reformas estructurales. Una de las más aludidas es la reforma laboral. Su contenido y implementación ha generado un amplio debate social a lo largo de los últimos meses. Parte de este debate ha sido impulsado por la denominada “Propuesta por la reactivación laboral en España”, documento elaborado por un grupo de investigadores en economía laboral y firmado por cien economistas académicos de reconocido prestigio. En este documento se expone la necesidad urgente de llevar a cabo reformas de calado en las instituciones del mercado de trabajo español, al tiempo que se proponen las líneas básicas de lo que debería constituir ese conjunto de reformas. Los firmantes consideran que es posible articular un programa global de medidas que no solo favorezca la creación de empleo sino que también permita aumentar el bienestar social. No es la española una sociedad en la que los académicos tengan por costumbre tomar iniciativas como este tipo. Quizás por esta razón, pero también porque el impacto de la crisis está teniendo una mayor intensidad relativa sobre el empleo que en los países de la UE, la Propuesta ha tenido un importante impacto social, dando lugar a múltiples reacciones, de apoyo y rechazo, desde partidos políticos, agentes sociales, artículos de opinión en prensa y, hasta un contra-manifiesto¹. En el momento de escribir este artículo, la reforma laboral ha sido aparcada por el Gobierno y los agentes sociales y económicos que han dirigido la concertación social hacia temas secundarios, orientados de forma casi exclusiva a aliviar los efectos que tiene la crisis sobre los desempleados

(*) Este artículo se ha compuesto a partir “Crisis, Retrasos y Reforma Laboral” publicado en el Ebook “La Crisis de la Economía Española: Lecciones y Propuestas” (www.crisis09.es/ebook/) y la “Propuesta para la Reactivación Laboral en España”. Los dos autores son parte del grupo de 13 promotores de la Propuesta, investigadores que también han colaborado en la redacción de este artículo. En la página web www.crisis09.es/propuesta/ se puede descargar el texto completo de la Propuesta en español y en inglés, así como las reacciones institucionales, opiniones en prensa y en blogs que ha generado este documento. En esta página web, también se puede encontrar la bibliografía básica necesaria para complementar este artículo.

(1) El “Manifiesto de los 700” ha sido promovido por los dos sindicatos mayoritarios como reacción a la “Propuesta para la reactivación laboral en España” y firmado por profesores universitarios (principalmente de Derecho Laboral) y profesionales relacionados con el mercado de trabajo

(ampliando los períodos de percepción de los subsidios de desempleo) y los desempleados (accediendo a una reducción de las cotizaciones de la seguridad social).

Este artículo se estructura en dos partes. En la primera se presentan los motivos por los que es necesaria una reforma integral de las instituciones del mercado de trabajo español, esto es el contexto en el que se produce la Propuesta. Se documenta el paso entre una época de bonanza casi sin precedentes, calificada como “milagro español”, a otra de reajuste intenso del empleo, una nueva etapa más en la ya larga historia del mercado de trabajo más volátil de Europa, cuyos resultados medios en términos de paro, condiciones laborales y desigualdades se han de considerar como sustancialmente peores con el resto de países de la Unión Europea. Por otra parte, se reflexiona acerca otro motivo importante para implementar la reforma laboral: el retraso acumulado por la economía Española y los retos que se plantean en un futuro cercano si se desea converger con las economías de su entorno, aquellas con las que debería competir y cuyo modelo productivo debería servir de referencia. En la segunda parte, se presentan y complementan las principales líneas reforma de la Propuesta para la Reactivación Laboral en España y se realizan unas reflexiones finales de política económica sobre su posible implementación.

De “milagro español” a “campeones de Europa de la volatilidad del empleo”

El denominado “milagro español” se basó en la creación (neta) de unos 7,5 millones de empleos entre los años 1996 y 2007, cerca de la tercera parte de los que se crearon en la UE-15 durante este mismo período. Este crecimiento del empleo sin precedentes se caracterizó por una contribución “masiva” de dos colectivos: las mujeres nativas que vieron incrementar su ocupación en de 3 millones de puestos de trabajo adicionales (un aumento del 63% respecto de 1996) y los inmigrantes que también participaron con otros tres millones de empleos netos (17 veces más que el año 1996).

En consecuencia, la tasa de empleo aumentó en cerca de 18 puntos porcentuales, llegando casi al 67% de la población en edad laboral. Podíamos albergar la esperanza de cumplir con los objetivos de pleno empleo marcados por la Agenda de Lisboa en 2010 (70%), habiendo superado de largo a un país como Italia e, incluso, ligeramente a Francia. Por una parte, seguir creciendo suponía tener como próxima meta ilusionante intentar alcanzar incluso a los

países con tasas de empleo superiores al 70%, como los países escandinavos, el Reino Unido y Holanda. Por otra parte, también se alertaba de que este crecimiento del empleo no sería sostenible en el largo plazo y de que perturbaciones macroeconómicas tendrían efectos sustancialmente mayores en España que en los demás países de la UE, quizás no en términos de pérdidas registradas en el PIB, pero sí en términos de empleo. La razón: el “milagro” venía acompañado de una baja productividad² y una elevada proporción de empleo precarios que no soportarían este shock. Dicho de otro modo, si bien estaba cumpliendo a marchas forzadas los objetivos de pleno empleo de la Agenda, España se estaba también alejando del objetivo de mejora de la productividad y calidad de los empleos, indispensables para la creación de empleo duradero y más persistente a los vaivenes impuestos por los ciclos económicos..

Los primeros datos de la crisis y las predicciones a corto plazo han venido a confirmar estos temores. En año y medio, las disminuciones del PIB no han sido tan severas en España como en la mayoría de los países de la UE-15, sin embargo se ha perdido el doble de empleo que Italia, Alemania, Francia y el Reino Unido, conjuntamente. El número de parados se ha doblado en este escaso período de tiempo y España ha pasado a tener entre un 25% y un 30% de todos los desempleados de la UE-15, cuando un año antes sólo tenía un 13% de los mismos. La tasa de paro alcanzó ya el 17% en el primer trimestre de este año, y se espera que ronde el 20% para finales de año, cifras similares a las alcanzadas a mediados de los años 80 y 90, en las dos recesiones anteriores. Estas son los datos básicos del mercado de trabajo más volátil de Europa.

La temporalidad de los empleos y el ajuste a la crisis a la “española”

Una característica específica del mercado de trabajo español es el elevado volumen de empleos precarios que se puede asociar con la baja productividad de la economía. La tasa de temporalidad se mantuvo durante todo este período por encima del 30% de los asalariados, 2,5 veces la media europea, afectando a todos los sectores y ocupaciones, en especial los sectores de mayor crecimiento, como la construcción, y aquellos colectivos que más han contribuido a la época de bonanza, los inmigrantes y las mujeres.

² La productividad del trabajo (medida en PIB por hora trabajada) se situó durante este período bastante por debajo de la media europea y el crecimiento de la productividad total de los factores ha sido negativa desde mediados de los años 90, llegando a situarse 8 puntos por debajo de la media europea al cabo de la siguiente década

La dualidad laboral entre trabajadores fijos y permanentes es un elemento clave para entender el procedimiento general de ajuste de las empresas frente a la caída de la demanda en este momento de recesión. No se están repartiendo las horas de trabajo con una reducción del salario. Tampoco se está produciendo una reasignación sectorial y ocupacional del empleo que requiere la salida de la crisis con el apoyo de una amplia protección del desempleo y políticas activas eficaces en la reinserción laboral de los trabajadores. Estos son procedimientos habituales en otros países europeos donde la extraordinaria caída del PIB no tiene efectos tan dramáticos sobre el empleo como en España.

En España, la práctica totalidad de la destrucción del empleo asalariado durante esta crisis está recayendo sobre el empleo temporal. El procedimiento general de ajuste a la crisis consiste en aprovechar la dualidad existente entre trabajadores temporales y fijos. Se prescinde de los primeros, con indemnizaciones por despido nulas o muy pequeñas (0 en la mayoría de los contratos temporales y 8 días por año de antigüedad en la empresa en los denominados “contratos de obra y servicio”) en comparación con las que tienen los fijos (mayoritariamente 45 o más días por año de antigüedad, la tercera indemnización por despido más elevada de Europa, detrás de Alemania y Portugal), una escasa protección por desempleo y escasas posibilidades de reinserción por la ineficacia de las políticas activas. Los trabajadores indefinidos, por contra, mantienen su empleo y su jornada, no adquieren la formación complementaria que necesitarían para su reciclaje, pero disfrutan de aumentos salariales sustanciales mediante convenios colectivos sectoriales, hasta el momento insensibles a la recesión. Cuando ya no hay posibilidad de ajuste por esta vía, muchas empresas quiebran o pactan regulaciones de empleo extensas y prejubilán a personas que raramente volverán al mercado de trabajo en el momento de la recuperación económica. Resultados: el empleo está cayendo más que en ninguna otra parte, más incluso que el PIB; los salarios siguen subiendo a ritmos medios del 4% y el número de horas medias por trabajador se siguen manteniendo en los mismos niveles desde hace prácticamente una década.

En definitiva, el comportamiento diferencial de la economía española en este momento de recesión se puede explicar por la interacción entre una legislación contractual que favorece un uso excesivo de los contratos temporales generadores de empleos de escaso valor añadido y una negociación colectiva excesivamente rígida, que impide que las empresas puedan poner en funcionamiento respuestas a la caída de la demanda que vayan más allá de la

destrucción de empleo e, incluso, de la liquidación empresarial. Este es el procedimiento general de ajuste de la economía española, cuyo mercado de trabajo es considerado por algunos como muy flexible, aunque los indicadores de instituciones internacionales la eleven a lo más alto de los rankings de rigidez, principalmente por las diferencias existentes entre las indemnizaciones por despido de los contratos temporales e indefinidos y por una negociación colectiva excesivamente centrada en aumentos salariales relacionados con las tasas de inflación esperadas y pasadas, más que con la evolución del empleo y productividad de las empresas. La economía español está en la actualidad profundamente erosionada por 25 años de dualidad laboral y una negociación colectiva que ha evolucionado muy poco desde entonces, dificultando los acuerdos de ajuste en las empresas y agudizando los efectos perversos de la excesiva temporalidad. Adicionalmente, la dualidad laboral también ha condicionado el buen funcionamiento de las políticas activas (demasiado centradas en bonificar la estabilidad sin conseguir este objetivo) y la protección por desempleo (recortando la duración de las coberturas).

La herencia del pasado y los retos para la próxima década

Esta visión tan pesimista de la evolución del mercado de trabajo español a lo largo de las dos últimas décadas se centra en las ineficiencias y desigualdades que generan unas instituciones laborales que en gran parte han nacido durante la época franquista (la indemnizaciones de 45 días o la estructura de la negociación colectiva, por ejemplo), y que aún permanecen parcialmente como tales, dado que las múltiples reformas laborales llevadas a cabo durante el período democrático sólo se han hecho en el margen, imponiendo importantes diferencias de trato entre los nuevos entrantes en el mercado de trabajo y aquellos con más antigüedad.

Otros argumentos menos pesimistas también exigirían las mismas reformas laborales, al margen de estas cuestiones básicas de eficiencia y equidad. Lo que hoy podemos considerar como espejismo (el sobrepeso del sector de la construcción, por ejemplo), la baja productividad de nuestra economía y la excesiva precariedad de los empleos pueden considerarse también parte endógena del rápido e intenso crecimiento que ha experimentado la economía española partiendo de un considerable retraso. Sin embargo, qué podamos llegar a conseguir el trinomio de objetivos de pleno empleo-productividad/calidad-cohesión social en el largo plazo pasa por tener como referencia los países que los han alcanzado. Dejemos de lado lemas como “Spain is different” y “No queremos ser Suecos ni Holandeses”, porque, en

realidad, son los únicos que cumplen con estos objetivos. Para ello, tenemos que reconocer y administrar nuestro retraso, para que no sea perpetuo y paliar, en la medida de lo posible, sus efectos colaterales más visibles que nunca en este período de crisis. Hacer frente a este reto también requiere rediseñar urgentemente una mejor combinación de los tres tipos políticas de empleo: la regulación del mercado de trabajo, las políticas activas y las políticas pasivas, y adaptar nuestro el sistema de negociación colectiva. Dar este paso al frente requiere de “una reforma laboral de las de verdad”, ajustada a las necesidades de los nuevos tiempos, caracterizados por el cambio técnico y la globalización, y con el objetivo esperanzador de vivir otra “época dorada”, algo más sostenible.

Indicadores del retraso

La presente recesión nos recuerda que España siendo un país en transición y que los retrasos acumulados durante el siglo XX no se recuperan en dos décadas. La economía Española ha vivido de forma acelerada el cambio educativo, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la llegada masiva de inmigrantes, fenómenos interrelacionados que se iniciaron con 30 años de adelanto en muchos países de la UE-15. Documentemos brevemente algunos hechos estilizados de este retraso, justo antes del inicio de esta crisis:

(i) Después de Irlanda, España era el país de la UE-27 con mayor peso del Sector de la Construcción entre la población en edad laboral. Por contra era el segundo (sólo por encima de Rumanía) con el menor peso del sector educativo: 8,7% frente al 3,6% en 2007, respectivamente. Lo contrario que en Suecia: 4,7% en la Construcción y 8% en el sector educativo.

ii) España seguía siendo el país con más empleo en ocupaciones que no requieren de calificación: 9,9% de la población en edad laboral. Por el contrario, la proporción de técnicos y profesionales (20,7%) seguía siendo parecida a la de Grecia o Polonia, por ejemplo, y, entre 10 y 15 puntos por debajo de los países escandinavos, Holanda o Reino Unido. Un simple cálculo indicaría que para tener una tasa de empleo y una estructura ocupacional como la Holandesa, España debería crear cerca de unos 4,7 millones de empleos de técnicos y profesionales, cerca de 4 millones se requerirían para parecernos a los Suecos o Daneses.

(iii) En el uso de ordenadores en los hogares, nos situamos 18 puntos por debajo de la UE-27 en la cohorte de 55-64 años, y entre 40 y 50 puntos si nos comparamos con los países de referencia.

(iv) En formación a lo largo de la vida también acumulamos un retraso importante: 18 p.p. por debajo de la UE-15 y una media de 50 puntos respecto de los países escandinavos.

Lo ocurrido en ésta última década en España con el sector de la Construcción se puede explicar en parte (aunque no en exclusiva) como resultado o componente endógeno del crecimiento. La intensa creación de empresas y empleo y el aumento de la actividad laboral (cerca de 5.5 millones más de activos en la última década, de los cuales 3 son inmigrantes, es decir nuevos residentes), ha requerido una actividad intensiva de la Construcción para poner en pie las infraestructuras necesarias. También ha ocurrido en Irlanda en tiempos similares o en la mayoría de los países de la UE-15 en décadas anteriores, aunque quizás no tan acelerada. Si comparamos España con estos países, el exceso de personas empleadas en este sector se podría cifrar entre 3 y 4 puntos porcentuales de la tasa de empleo. Muchas personas han abandonado el sistema educativo atraídos por las oportunidades ofrecidas por la construcción, sin necesidad de tener formación previa. Hacer frente a la crisis con medidas de gasto público tales como el Fondo Estatal de Inversiones Locales (la gran apuesta del gobierno actual para reactivar la economía local por medio de obras públicas municipales) deben considerarse sólo como una política pasiva, destinada a aliviar los problemas acuciantes de desempleados de la construcción durante unas semanas (lo que dure la reparación de miles de aceras municipales). Parece evidente que sólo se pueden gestionar los efectos colaterales mediante políticas activas que permitan la movilidad ocupacional de estos colectivos. Los más jóvenes pueden volver al sistema educativo reglado llegando a ser técnicos de apoyo o, porqué no, titulados universitarios. Pero los demás, con una oferta de trabajo más inelástica.

Retraso, envejecimiento e instituciones

España se está enfrentando al cambio técnico y a la globalización con importantes diferencias educativas intra e inter-cohortes en comparación con los países con los que queremos competir. Tenemos la mayor proporción de titulados universitarios entre nuestros jóvenes y también la mayor proporción de abandono escolar en edad temprana. Adicionalmente, por el retraso en el cambio educativo y los déficits acumulados en formación continua, nuestros

mayores están entre los menos preparados para el cambio técnico. El ajuste ocupacional que requiere este cambio implica que tengamos que amortizar a mayor velocidad los puestos de entrada de los salientes y crear nuevas ocupaciones para los entrantes. El cambio se presenta pues más costoso que en otros países. Existen varios frenos para que se produzca este ajuste, y todos ellos pueden ser aún más importantes con el cambio demográfico que se producirá en la próxima década.

El primer freno es la aún considerable oferta de jóvenes entrantes con escaso bagaje educativo, que pueden relevar a los salientes sin que se amorticen sus puestos de trabajo. La abundancia de empleos disponibles de baja cualificación ocupados por personas de edad avanzada, así como el bajo rendimiento del capital humano son, a su vez, incentivos para el abandono escolar. El segundo freno es el envejecimiento demográfico de los nativos previsto para la próxima década que, combinado con la brecha educativa entre jóvenes nativos e inmigrantes, reducirá el número de titulados universitarios entrantes en más de un millón en comparación con la anterior, disminuyendo, por lo tanto, en igual cuantía la oferta de trabajadores para ocupaciones de técnicos y profesionales. El tercero es que la edad media del votante mediano no sólo aumentará en las elecciones sindicales, sino también en las generales, reduciendo los incentivos para las reformas necesarias para el cambio técnico. En otras palabras, se considerará aún más rentable en términos electorales abordar el tema de las pensiones y jubilaciones (anticipadas) que los problemas de empleo juvenil.

Con este panorama parece evidente que urge que se pongan en práctica medidas que permitan soltar los frenos y acelerar el cambio técnico: invertir de forma decidida en formación continua, intensificar la lucha contra el fracaso escolar, reducir la brecha educativa entre alumnos nativos e inmigrantes, planes para la inmigración de técnicos y profesionales y reformas institucionales que permitan una mejora de las condiciones laborales (salariales y no pecuniarias) de los trabajadores con educación superior. Por otro lado, amortizar puestos de trabajo de las personas de edad laboral avanzada no debería significar el fomento de la jubilación anticipada. La consecución del pleno empleo requiere que sigan activos, aunque sea a tiempo parcial o en otro tipo de empleos. De hecho, consta que gran parte de los prejubilados lo están haciendo de forma irregular.

Ingredientes básicos de la reforma laboral: las líneas de actuación de la Propuesta para la Reactivación Laboral en España.

Es deseable actuar en cuatro frentes a la vez. Por una parte, es necesario reducir la alta volatilidad del empleo generada por un mercado de trabajo dual, en el que desde hace más de dos décadas alrededor del 30% de los asalariados tiene un contrato temporal. Este aspecto se ve reforzado por el segundo problema: una negociación colectiva muy rígida, demasiado centralizada en algunos casos e insuficientemente coordinada en otros. En tercer lugar, los mecanismos de protección a los parados no alcanzan una cobertura suficiente, a la vez que en algunos casos desincentivan la búsqueda de empleo, alargando innecesariamente la duración del paro. Por último, España tiene grandes carencias en las políticas activas que persiguen ayudar a los parados en su búsqueda de trabajo.

La experiencia internacional demuestra que es posible mejorar significativamente esta situación. Para lograrlo es preciso adoptar un enfoque global de la regulación laboral, teniendo en cuenta los efectos colaterales indeseados que unas instituciones puedan tener sobre los objetivos perseguidos por otras. Con este enfoque, creemos necesario actuar de la siguiente forma:

Acabar con la dualidad laboral.

Para acabar con la dualidad laboral, es preciso simplificar el actual menú de contratos de trabajo con indemnizaciones por despido tan diferentes (en España existe en la actualidad casi una veintena de tipos de contratos distintos). Salvo por el contrato de interinidad, para la sustitución de trabajadores en baja temporal, el resto de los contratos temporales debería desaparecer. Simultáneamente, un elemento clave de la Propuesta es la introducción de un *único* contrato indefinido para todas las *nuevas contrataciones*, con una indemnización por año de servicio creciente con la antigüedad. La introducción de este contrato unificaría las causas del despido, manteniendo la tutela judicial para los despidos por razones discriminatorias.

Así, los trabajadores contarían con un contrato indefinido desde el principio de la relación laboral, mientras que los empresarios no se enfrentarían con la enorme brecha existente entre el bajo nivel de la indemnización de los

contratos temporales y el alto nivel de protección de los contratos indefinidos actuales. Este diferencial es el factor inductor de la excesiva rotación. Por tanto, este contrato ayudaría también a reducir la grave desigualdad de oportunidades que sufren determinados colectivos, especialmente los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes, que son los más afectados por la excesiva rotación laboral. Adicionalmente, es posible que esta medida también favoreciese un despegue de la contratación a tiempo parcial, desalentada hasta ahora por el excesivo uso de la temporalidad.

Al elegir la senda de indemnizaciones es importante evitar un aumento de los costes laborales medios con respecto a la situación actual. A título de ejemplo, se podría empezar con una indemnización ligeramente superior a la actual para los contratos temporales y aumentarla progresivamente hasta alcanzar un valor alrededor de la media europea, por debajo del nivel actual más común para los despidos improcedentes (45 días) que, como se deriva de los rankings elaborados por organismos internacionales, es de los más altos de la OCDE.

El escaso éxito de las reformas anteriores hace sospechar, en cualquier caso, que no será fácil aplicar la fórmula definitiva mediante un acuerdo social. Por otra parte, en la situación actual y con los retos que la economía española tiene por delante, parece insostenible que se continúe incentivando la contratación indefinida a golpe de subvenciones y rebajas de las cotizaciones a la Seguridad Social, sin una evidencia clara de sus efectos indirectos (redundantes o de peso muerto y sustitución de otros colectivos no beneficiarios).

Siguiendo los argumentos expuestos anteriormente, la implantación de un contrato único con indemnizaciones crecientes es un paso necesario para eliminar la dualidad laboral, pero no suficiente. También es cierto que la recesión, y el redimensionamiento del sector de la construcción, están haciendo ya más que cualquier reforma para que se reduzca la tasa de temporalidad. Una causa de tan altas tasas de temporalidad es la proporción de empleos no cualificados que no aumentan su productividad con el paso del tiempo en la empresa, aunque sí aumentan los costes por complementos de antigüedad negociados en convenios colectivos y con los costes esperados de un posible despido. El desajuste educativo de los jóvenes titulados favorece la temporalidad de los empleos, al aceptar puestos de trabajo de baja cualificación de forma transitoria. El sector público, sobre todo a nivel local, también ha sido en parte responsable que no cayera más la tasa de temporalidad. Resulta paradójico destinar cantidades ingentes de dinero público para la contratación indefinida en el sector privado, aumentando luego

la temporalidad con el empleo público. Por otro lado, la mayor parte de la temporalidad y otros aspectos que inciden en la precariedad de los empleos recae en estos momentos en la población inmigrante, colectivo que debería ser referencia en cualquier tipo de reforma, al margen de planes de retorno incentivado ineficaces e ineficientes.

No obstante, aunque tengamos que tener en cuenta el modelo productivo español pudo ser en parte responsable de sus altas tasas de temporalidad, parece más que evidente que no habrá cambio de modelo productivo sin una reforma laboral centrada en la supresión contractual de la dualidad. Son varios los datos que se pueden utilizar a favor de esta argumentación. En primer lugar, la tasa de temporalidad española es muy superior a la de cualquier país europeo para todos los sectores y ocupaciones, incluidos el sector de la construcción (55% en España en 2007, frente al 21% de media en la UE-27). La estructura sectorial sólo explica, de hecho, entre 1 y 3 puntos de los 17 que separan la tasa de temporalidad española de la media europea, el resto lo explican las diferencias en temporalidad sector a sector. La tasa de temporalidad explotó en España casi quince años antes del boom inmobiliario. En esta recesión todos los sectores están ajustando la caída de la demanda destruyendo empleo temporal, no sólo de peones y albañiles, sino también aquellos relacionados con las tecnologías de la información. Finalmente, la reciente época de bonanza también se caracterizó por otros fenómenos íntimamente relacionados con la temporalidad, como la caída del premio a la educación entre los jóvenes entrantes. Los jóvenes médicos, por ejemplo, suman en media más contratos que los peones de la construcción.

En definitiva, la dualidad laboral, pudiendo ser producto en parte del modelo productivo, es también ahora uno de los condicionantes de su cambio, básicamente porque desincentiva la inversión en capital humano en la empresas, imprescindible para que se produzca este cambio. Qué España esté a la cola en aprendizaje a lo largo del ciclo vital, en especial, en formación a empleados también se puede explicar, de nuevo, por la excesiva rotación de los temporales, los escasos incentivos de los fijos con mayor antigüedad para formarse, y una negociación colectiva que no ha colaborado como debería en el establecimiento de incentivos a la productividad en las empresas. No bastaría pues con aumentar reformar y aumentar el gasto en el sistema educativo y de I+D+i. Estas medidas serán mucho menos eficaces para crear empleo estable y de calidad si no resolvemos primero los problemas que genera el marco laboral actual. En definitiva, el marco laboral actual desincentiva la adquisición de capital humano, perjudica su gestión y

organización dentro de las empresas, y condiciona la movilidad laboral necesaria para los ajustes que requiere un cambio de modelo productivo. España partía ya hace 25 años con retrasos educativos, formativos y de aplicación de la I+D en las empresas (especialmente las TICs). El marco laboral ha acentuado estos retrasos. La excesiva rotación entre los nuevos trabajadores entrantes y la escasa movilidad de las personas con mayor experiencia profesional es generadora de bajos niveles de productividad al desincentivar la adquisición de capital humano e impedir una asignación eficiente de los recursos humanos ante cambios técnicos y otras perturbaciones económicas.

El principio de causalidad bajo el que se rigen los contratos temporales en España no ha resultado eficaz para impedir el uso excesivo de los mismos: la identificación de un puesto de trabajo de duración determinada es muy complicada, y por lo tanto, costosa para la Administración. La extensa variedad de contratos temporales que contempla la regulación española, también genera un excesivo margen a la hora de utilizar contratos temporales. Las bonificaciones para la contratación indefinida no parecen ser lo suficientemente eficaces para aumentar la estabilidad laboral: suponen un coste muy elevado para las arcas del estado, desvían recursos de otras políticas activas más efectivas, tienen un elevado peso muerto y una mayor probabilidad de despido una vez que el trabajador se ha beneficiado de ellas.

Sólo queda, por lo tanto, la actuación sobre los costes de despido, reduciendo la brecha en indemnizaciones que perciben los trabajadores fijos y temporales y haciéndola más gradual con la permanencia del trabajador en la empresa. Y estableciendo un impuesto por despido o bonus-malus que penalizara (bonificara) a las empresas que (no) utilizasen en exceso la rotación laboral en su gestión de los recursos humanos. Reduciría mucho más la incertidumbre (y los efectos de esta sobre el empleo) y la discriminación que acompaña a los complejos procesos judiciales.

La principal ventaja del contrato único es que suprime de raíz la segmentación entre trabajadores indefinidos y temporales contribuyendo así a incrementar la estabilidad laboral. Los contratos temporales son extremadamente inestables, por las bajas indemnizaciones a su término, pero también porque se utilizan durante periodos de tiempo cortos, con pequeñas tasas de conversión a indefinidos dada la brecha de indemnizaciones y el círculo vicioso que asocia alta precariedad con baja productividad. Un contrato de trabajo indefinido con indemnizaciones crecientes por antigüedad produciría mucha más estabilidad

laboral, dando lugar a periodos de empleo mucho más extensos que los que se registran actualmente con los contratos temporales y, por lo tanto, a mayores derechos de protección por desempleo e indemnizaciones por despido medias que no tienen por qué ser menores que las actuales.

El contrato único establecería la misma indemnización por despido por causas objetivas (económicas, tecnológicas, de formación, organizativas) procedentes y por despidos improcedentes, distinguiendo ambos del despido procedente por causas disciplinarias, cuya indemnización sería nula como en el sistema actual. Por tanto, la tutela judicial se centraría en este último caso y en los casos de discriminación. Consideramos por tanto que esta tutela debe permanecer, aunque preservándola para proteger al trabajador en el caso en que el empresario quiera despedir 'sin coste' alegando inexistentes razones disciplinarias. Esta reforma no plantea en absoluto la introducción del despido libre. La razón para igualar los despidos objetivos procedentes con los improcedentes está motivada por el hecho de que en España los despidos que deberían ser objetivos procedentes acaban tramitándose como improcedentes, dado que las empresas prefieren pagar una mayor indemnización (45 días) a enfrentarse con los órganos judiciales (lentos, caros y quizás demasiado proclives a fallar contra las empresas). Igualando ambos tipos de despidos con una indemnización intermedia se reconoce una realidad existente y se mantiene la tutela judicial de los derechos de los trabajadores.

Mejorar la protección de los parados, el gasto en prestaciones por desempleo debe seguir creciendo mientras persista la situación de crisis y seguramente será conveniente alargar la duración de las prestaciones. Pero esta medida debería tener carácter transitorio, revirtiéndose cuando la situación económica mejore. En una perspectiva de medio plazo, para elevar la protección sin desincentivar la búsqueda de empleo, es preferible aumentar el nivel de las prestaciones durante los primeros meses de paro que alargar su duración. También deben revisarse los topes máximos para la cuantía de las prestaciones, pues al ser relativamente bajos dificultan hacer frente a decisiones de consumo ya comprometidas y a la vez implican un perfil escasamente decreciente que reduce los incentivos para la búsqueda de trabajo. En cuanto a las cotizaciones que financian las prestaciones, siguiendo el llamado “modelo austriaco”, puede resultar beneficioso que una parte se acumule en un fondo de ahorro al que el trabajador tenga acceso en caso de quedar parado, para financiar sus actividades de formación o, si lo desea, para acumularlo en un fondo de pensiones de jubilación. Por último, podría premiarse la buena gestión de recursos humanos reduciendo las cotizaciones

sociales a las empresas que lleven a cabo menos despidos y/o penalizando a las que despidan más.

Varios países, entre ellos, de nuevo Suecia, pero también Alemania, han llevado a cabo un “decretazo”, orientados por la tan “denostada” flexi-seguridad. Este es aún un debate pendiente, pero más necesario que nunca en España. El objetivo no es otro que las prestaciones por desempleo estén asociadas con incentivos a la movilidad laboral y ocupacional, adaptadas a nuestras circunstancias y con el apoyo de unas políticas activas más eficaces.

Evidentemente, como en otras ocasiones, la crisis se aprovechará para enmascarar procesos de despido masivos a través de prejubilaciones (caracterizadas por un tránsito a través del desempleo), muchas veces pensadas al objeto de garantizar las rentas de este colectivo, aunque a costa de perderlos indefinidamente. En este sentido, la relación entre el sistema de prestaciones de desempleo y el sistema de pensiones no está bien resuelta, ya que actualmente el primero está diseñado para facilitar el tránsito a la jubilación y no la reincorporación al mercado de trabajo. En realidad, en una época marcada por el envejecimiento, hay muchas reformas del sistema de prestaciones, de pensiones o de ambos en conjunto, que permitirían no perder un activo tan valioso. Por ejemplo, separar el cobro de la pensión de la decisión de dejar el mercado laboral. Esto permitiría, por un lado, garantizar la renta de los trabajadores expulsados y, por otro, les permitiría, en cuanto la situación mejore, aceptar nuevamente trabajos, quizás a tiempo parcial.

Modernizar la negociación colectiva

Los aumentos salariales recientes van más allá del puro efecto composición que supone la reducción del empleo de trabajadores con contratos temporales. Muestran claramente la insensibilidad del sistema de negociación, (especialmente los convenios de sector) ante la grave situación económica actual, contribuyendo activamente al intenso proceso de destrucción de empleo.

Es bastante incomprensible que la estructura de la negociación colectiva no haya prácticamente cambiado desde la época franquista. Entre finales de los 50 y mediados de los 70, se fueron configurando gran parte de ámbitos de determinación salarial (antes “acuerdos” y ahora “convenios” colectivos) que han permanecido prácticamente inalterados desde entonces, resultando en una

estructura esencialmente de sector-provincial que es la peor de todas desde un punto de vista de los resultados macroeconómicos. Nuestra estructura de la negociación colectiva es ineficiente al no reaccionar de forma endógena ante los cambios en la estructuras de los mercados, respondiendo más a un poder de negociación local (especialmente en lo referente a salarios) que no se quiere ceder y que genera efectos externos inter-provinciales. La reforma se ha ido posponiendo y está aparcada en un rincón. Como ya es habitual en momentos de recesión, los expertos recomendamos bien una mayor centralización o, alternativamente, descentralización de la negociación colectiva. Esta última es difícil de implementar sin que una parte sustancial de nuestro tejido empresarial (las PYMES) se enfrente a un vacío en la cobertura de la negociación colectiva. Una mayor centralización se intentó con el Acuerdo del año 1999, con escaso éxito y con la intención equivocada de centralizar la negociación colectiva de todo tipo de condiciones laborales, excepto las salariales. En estos momentos, parece más necesario que nunca flexibilizar la aplicación de los convenios colectivos, diseñando un mejor mecanismo para el de descuelgue de empresas que experimenten shocks específicos severos. En el futuro, este problema se podría resolver con una negociación colectiva dinámica, en la que los sacrificios realizados hoy por una de las partes se puedan recuperar en el futuro cuando la situación económica de la empresa se revierta. La administración podría actuar como garante de este proceso de negociación a largo plazo, estableciendo las reglas del descuelgue y las recuperaciones de poder adquisitivo. En cualquier caso, la negociación colectiva de salarios y empleo de forma conjunta siempre se revela como una solución eficiente. Por ello, y al menos de forma transitoria, también sería conveniente que desde los convenios de sector se permitiera el descuelgue salarial en aquellas empresas en las que se llegara a acuerdos para el mantenimiento del empleo mediante un reajuste de las horas de trabajo. Con la regulación actual, acuerdos como los que han alcanzado algunas grandes empresas para mantener el empleo durante este período de recesión, solo son posibles bajo condiciones muy restrictivas.

Por otra parte, en la gran mayoría de los convenios, los salarios relativos se siguen manteniendo desde décadas, al preocuparse sólo por la indiciación salarial en función de la inflación esperada (con cláusulas de garantía salarial) en gran parte de los convenios o en función de la inflación pasada, en otros, y haciendo que las tarifas pactadas sólo sean vinculantes para trabajadores de baja o media cualificación y, sobre todo, para los entrantes. Un aspecto importante es que se fijan por categorías profesionales, en lugar de por niveles educativos, fomentando la sobre-educación a todos los niveles vía

desplazamiento. Si los costes salariales de un titulado universitario o de una persona con FP son los mismos para trabajar de auxiliar administrativo, siempre se primarán las preferencias por el universitario, desplazando al que esté en posesión de la FP.

Aumentar la eficacia de las políticas de empleo.

Dado que ni la intermediación, ni la formación ocupacional y continua, ni otras políticas activas, se han mostrado eficaces en momento de bonanza, no cabe esperar que lo sean en este momento de recesión. Requieren de una reorientación, reduciendo el peso de las bonificaciones, centrando sus esfuerzos en mejorar la empleabilidad de determinados colectivos, basándose en principios de evaluación continua y abriéndose en mayor medida a la colaboración con empresas privadas que ayuden a mejorar la gestión y aplicación de las políticas de empleo activas. Estas deben concentrarse en mayor medida en los trabajadores con menor cualificación, que son los que sufren los periodos más largos de desempleo, a fin de evitar el paro de larga duración. Tanto la provisión de las actividades de inserción y formación como su financiación deben tener en cuenta la situación particular de cada trabajador parado y generar las oportunidades e incentivos para elevar la salida del paro al empleo. A este respecto, debe llevarse a cabo, de forma rutinaria, una evaluación rigurosa de las actividades realizadas en este campo, hoy prácticamente inexistente.

También ha llegado el momento de valorar la posibilidad de privatizar parte de la gestión de las políticas públicas en especial los de intermediación. Los Servicios Públicos de Empleo regionales, demasiado anclados en sus mercados de trabajo locales, no se han mostrado precisamente eficaces en términos de recolocación en la etapa anterior, cuando el número de parados era la mitad de lo que prevé a lo largo de este año.

Desde hace ya demasiado tiempo, se consideró que el sistema de formación tendría que tener dos ingredientes básicos. En primer lugar, articular toda la formación (la reglada, incluyendo FP y universitaria, la formación continua y ocupacional) para cubrir las necesidades del mercado de trabajo en el corto, medio y largo plazo. Para ello es necesario el reconocimiento previo de las competencias de la población con experiencia laboral. En segundo lugar, la homologación de todos los sistemas de formación europeos y no sólo el universitario. Urge, evidentemente, acelerar este proceso, y resulta

incomprensible que se esté retrasando tanto. La incorporación de inmigrantes de distintos niveles formativos para cubrir nuestras necesidades de técnicos y profesionales también requiere del reconocimiento rápido-ágil de sus competencias profesionales.

En conclusión, después de todo lo que se ha hecho, que no es poco, quizás sea el momento de aceptar un paso atrás, para retomar fuerzas y continuar. Para ello una reforma laboral integral es más que necesaria.

¿Reformas factibles? ¿Cuándo?

La crisis ha puesto en evidencia de que no se puede rehuir de una reforma laboral integral, ni implementar sólo reformas parciales que no combatan con eficacia la dualidad o reduzcan las rigideces de la negociación colectiva, tal como se ha hecho en el pasado reciente. Es urgente que el gobierno de los pasos necesarios para cubrir estos objetivos, aunque el diseño del nuevo marco laboral es suficientemente complejo para que se estudie en profundidad. No obstante, actuar en esta dirección debería tener efectos directos en el corto plazo al generar un clima de confianza en las familias, empresas e inversores extranjeros, basado en las expectativas de un cambio del modelo productivo en el largo plazo. Por otra parte, sin estas reformas no se aumentará la eficacia de las políticas de empleo activas en un momento en el que queda escaso margen para las políticas fiscales. El retraso en el diseño y implementación de la reforma laboral también retrasará la recuperación de la crisis en comparación con otros países europeos. Cuando se produzca este momento, volverán a aumentar los precios y los tipos de interés reduciendo la capacidad de recuperación de la economía española. Si se espera una nueva fase alcista en la economía internacional, se reducirían las presiones actuales para que se implemente la reforma, y volveríamos a iniciar un nuevo período similar a los anteriores con escasa productividad y sin cambio de modelo productivo. Por otra parte, los cambios en el contexto socioeconómico (cambios tecnológicos, la globalización, el envejecimiento de la población, etc.) constituyen retos a corto plazo a los que se hay que enfrentar. Estos retos requieren de nuevas formas de protección del empleo y desempleo, nuevas combinaciones de regulaciones y políticas de empleo pasivas (las prestaciones por desempleo) y activas (especialmente la formación y la intermediación) que incentiven la movilidad laboral y profesional.

En suma, creemos que, siguiendo estas recomendaciones, es posible articular un programa global de medidas que favorezca la creación de empleo y con ello la salida de la crisis. Al aumentar el bienestar general y mitigar las desigualdades, este programa puede contar con un amplio apoyo social. El diseño detallado de las medidas requiere de estudios técnicos, para los que existen suficientes bases a partir de la investigación económica llevada a cabo en España y en otros países.

Los agentes sociales y económicos representan intereses legítimos, pero sólo los de algunas personas y empresas involucrados en el mercado de trabajo. Esa representación es fundamental para un buen desarrollo de las relaciones laborales y, por ello, deben contribuir con sus aportaciones a la reforma laboral que requiere nuestro país. Pero es al gobierno a quien compete el interés general y, por ello, tomar las iniciativas necesarias para que las próximas generaciones de entrantes en el mercado de trabajo no sufran los mismos problemas que han padecido los jóvenes y otros colectivos en las últimas décadas. La reforma laboral debe abordarse en el marco del dialogo social, pero no debe condicionarse a éste ni dejarse a lo dispuesto en los convenios colectivos. Éstos son demasiado heterogéneos y abrirían más, si cabe, las brechas entre fijos y temporales, condicionando la salida de la crisis y el cambio de modelo productivo.

Volviendo a ser pesimistas, es fácil considerar que se tardará mucho más en implementar estas reformas que en ver sus efectos. La reacción ante la Propuesta por parte de los agentes sociales y del Gobierno ha sido de rechazo, argumentando que precarizaría aún más el mercado de trabajo español. Su solución pasa por un aumento del gasto público que permita el cambio de modelo productivo. La gran resistencia por parte de los agentes sociales se puede explicar porque estiman (quizás erróneamente) que no benefician a su votante mediano en el corto plazo. La reforma también requiere una participación activa y rápida de los funcionarios y de los políticos en el ámbito de las Comunidades Autónomas. El Gobierno, sin mayoría absoluta, también constituye un freno, está en mala disposición para atreverse a cuestionar la legitimidad representativa de los agentes sociales, tal como se hizo en la “última reforma de verdad” en los años 1993-1994. La experiencia fue nefasta en términos electorales. La oposición tampoco parece estar por la labor, para ello debería cambiar su estrategia de conflicto político permanente. En definitiva, dadas las reglas del juego, todos los agentes que deben actuar para que se implementen las reformas sólo obtendrían pérdidas en el corto plazo y éste constituye el mayor freno para el cambio.

