

ARTÍCULO DE OPINIÓN

Una reforma laboral tardía, farragosa e insuficiente, pero en la dirección correcta

Fecha: 29-06-2010

Edorta Rojí Pérez (Economista)
MSc Economics, London School of
Economics



Tras dos años enfrascados en un diálogo social infructuoso, el Gobierno presentó el pasado 16 de junio su propuesta de reforma laboral. El real decreto-ley publicado en el BOE al día siguiente es bastante denso y variado, así que para un mejor abordaje, dividiremos el artículo entre lo que se ha modificado y lo que se ha quedado fuera. No obstante, hay que tener en cuenta que el Gobierno ha decidido cursar la reforma como proyecto de ley. Así, su tramitación en el parlamento llevará unos cuatro meses, pero el texto es susceptible de ser mejorado con la presentación de enmiendas por parte de los distintos grupos parlamentarios.

Aspectos principales que modifica la reforma:

- Medidas para reducir **la dualidad y la temporalidad del mercado de trabajo**: Por todos es conocido que el mercado de trabajo español hace gala de una dualidad extrema. Por un lado, encontramos a millones de trabajadores de edad madura, nivel educativo medio y un empleo muy protegido (contrato indefinido, cobro de antigüedad, vacaciones remuneradas y una indemnización de 45 días por año en caso de despido). Por otro, tenemos a trabajadores jóvenes, con un nivel educativo superior y que se incorporan al mercado laboral con contratos temporales inestables que además tienen unos costes de despido de 0 a 8 días.

García Pérez (2010) señala que, entre los años 1990 y 2007, los trabajadores que se incorporaron al mercado laboral nacional tardaron un promedio de cinco años en conseguir su primer contrato indefinido (en media, pasaron 40 meses en empleos temporales y 20 meses en el paro). Además, como muy bien indica de la Dehesa (2010), estos trabajadores se desaniman por sus bajas expectativas y apenas reciben formación dentro de la empresa por la posibilidad de despido, lo que hace que su productividad esté por debajo de su potencial y esto en último término acaba afectando a nuestro nivel de crecimiento.

Así, la reforma introduce algunas medidas para evitar el encadenamiento o uso injustificado de la contratación temporal, entre las que destaca la limitación del contrato para obra o servicio a 3 años, prorrogable a uno más si lo recoge el convenio. Además, aumenta la indemnización de los contratos temporales de 8 a 12 días por año, pero no inmediatamente, sino de forma gradual entre 2012 y 2015. Es un acierto retrasar el aumento de la indemnización y realizarlo de forma progresiva, teniendo en cuenta que, en una situación como la que nos encontramos, dicho incremento podría incidir aún más en nuestras terribles cifras de desempleo. Sin embargo, hay que recordar que la indemnización de 12 días por año trabajado ya estuvo vigente entre 1984 y 1994 y no tuvo éxito en su objetivo de frenar nuestras altas cifras de temporalidad.

Lo que sí parece ir en la dirección correcta para reducir nuestras altas cifras de paro es el estrechamiento que se produce entre las indemnizaciones de los contratos temporales y las de los contratos indefinidos. Bentolila et al. (2010) argumentan que nuestras instituciones del mercado laboral son similares a las francesas excepto por la mayor divergencia existente en España entre los costes de despido de los contratos indefinidos y los temporales y, en cambio, la tasa de desempleo gala ha aumentado mucho menos que la nuestra durante la crisis. Además, los autores realizan una simulación en la que estiman que nuestra tasa de paro habría aumentado unos 4 o 5 puntos porcentuales menos de lo que lo ha hecho si hubiéramos contado con los parámetros de la economía francesa.

- **Fomento de la contratación indefinida:** Aunque esta medida también puede incluirse entre las dirigidas a reducir la dualidad de nuestro mercado de trabajo, la explicamos en otra categoría para mayor claridad.

Para inducir a una utilización más extensa de la contratación indefinida, se amplían los colectivos con los que se puede suscribir el contrato de fomento de la contratación indefinida (CFCI) y se iguala para el mismo el coste de indemnización del despido improcedente por causas económicas y disciplinarias. Este contrato apareció en la reforma laboral de 1997 para, en un contexto similar al que actualmente nos encontramos, con altos niveles de desempleo y temporalidad, permitir a los empresarios soportar un menor coste en el caso de que la empresa se viera obligada a despedir a algún trabajador y no pudiera demostrar las causas económicas que subyacían tras el despido.

Así, el CFCI pacta una indemnización por despido objetivo improcedente de 33 días con un máximo de 24 mensualidades, en lugar de los 45 habituales con un máximo de 42 mensualidades, y se dirigía a mujeres, menores de 30 años, mayores de 45 o desempleados de larga duración. Con la actual reforma, se intenta fomentar este tipo de contratación permitiendo que los hombres de entre 31 y 44 años o las personas que lleven más de dos años atrapados en trabajos temporales puedan ser contratados con carácter indefinido bajo esta modalidad. También se reducen de 6 a 3 los meses necesarios para ser considerado parado de larga duración y el preaviso a la hora de despedir pasa de 30 a 15 días.

Sin embargo, no está claro que esta medida vaya a ser efectiva y consiga lo que se propone. Desde 1997, el CFCI ha tenido un éxito bastante moderado. De hecho, en el año 2009, sólo el 17% del total de contratos indefinidos firmados se hizo bajo esta modalidad. Bentolila (2010a) afirma en una interesante entrada en el blog de Fedea que esto se debe principalmente a la inseguridad jurídica que provocaban estos contratos. Con la reforma, es probable que esta modalidad de contrato se reactive si la excesiva judicialización de nuestro mercado laboral se controla. Así, el coste de despido, uno de los más altos de toda Europa, se rebajará y la dicotomía entre contratos fijos y temporales disminuirá aun más que con la ampliación gradual de la indemnización a 12 días lo que, como hemos comentado al final del punto anterior, seguramente ayude a disminuir nuestra alta tasa de desempleo.

Además, el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), un fondo que se nutre del 0'2% de las cotizaciones empresariales y que responde por los salarios e indemnizaciones a los que tienen derecho trabajadores de empresas en situación de insolvencia, pagará ocho días de las indemnizaciones por la extinción de nuevos contratos. Esta medida afectará a los nuevos contratos con duración mínima de un año (es decir, comenzará a aplicarse a partir de junio de 2011) y sólo estará vigente hasta finales del próximo año.

- **Del FOGASA al modelo austriaco:** El motivo por el que la medida comentada en el anterior párrafo tendrá una vigencia de tan sólo seis meses se debe a que tiene un carácter coyuntural y un objetivo claro: servir como transición hacia el modelo de capitalización individual mantenido a lo largo de toda la vida laboral tan comentado en los últimos meses (el denominado modelo austriaco).

Finalmente, el Gobierno decidió dejar al margen de la reforma la constitución del fondo de capitalización, tan sólo señalando que será regulado en el plazo de un año mediante un proyecto de ley y comenzará a aplicarse a partir del año 2012. La idea es que cada trabajador vaya acumulando dinero en un fondo individual (aún no se conoce de dónde saldrá el dinero, pero es de esperar que de las empresas) que podrá hacerse efectivo en casos de despido, para completar su formación o, en último término, en el momento de la jubilación.

El objetivo de este modelo es fomentar la movilidad laboral y una mayor estabilidad en el empleo. No obstante, como señala Garicano (2010a), el éxito o fracaso del modelo dependerá de su formulación. Felgueroso (2010a) analiza en su artículo las ventajas del modelo puro que se está aplicando en Austria desde el año 2003 y las características y posibles problemas de la instauración del modelo mixto en nuestro país.

- **Nueva redacción a las causas del despido por razones económicas:** Con esta medida se intenta solucionar uno de los problemas más importantes de nuestro mercado laboral. Muchas extinciones de contratos indefinidos basadas en motivaciones económicas o productivas se hacen por la vía del despido disciplinario improcedente, porque los empresarios prefieren abonar una indemnización superior de 45 días por año trabajado antes que enfrentarse a un sistema judicial

que le supone más costes y que suele acabar dando la razón al trabajador. Esto se pone de manifiesto con el siguiente dato: En 2009, en plena crisis económica y financiera y con muchas empresas despidiendo por razones económicas, el 79% de los despidos resueltos en los juzgados fueron declarados despidos improcedentes.

Para intentar solucionar esta situación, la reforma propone que a partir de ahora se considere despido objetivo “cuando de los resultados de la empresa se desprenda una situación económica negativa”, aportando cifras que justifiquen “mínimamente la razonabilidad de la decisión extintiva”. Es decir, aunque el Gobierno ha identificado correctamente el problema, el texto de la reforma es ambiguo y demasiado abierto, y mantiene el alto nivel de judicialización de nuestro sistema. Sería muy deseable que la tramitación del proyecto de ley en el congreso mejore y amplíe este punto, permitiendo una clara distinción entre el despido objetivo y el despido improcedente, sin una excesiva judicialización.

- Medidas para **potenciar los instrumentos de flexibilidad** interna en el seno de las empresas: El capítulo II del real decreto-ley de la reforma, incluye algunos preceptos para favorecer la adaptabilidad de las condiciones de trabajo a las circunstancias de la producción. Esto es absolutamente necesario, dado que el mercado laboral español es tan rígido que se ajusta solo en cantidades (empleo) en lugar de precios (salario).

Sin embargo, estos aspectos deberían haberse incluido dentro de una reforma de más calado que modificara los mecanismos de negociación colectiva, otro de los grandes problemas de nuestro mercado laboral. El Gobierno señala que ha decidido esperar a que los agentes sociales acuerden los cambios en el modelo de negociación colectiva, dado que tanto sindicatos como la patronal señalaron en el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva que suscribieron el pasado mes de febrero que estaban de acuerdo en que había que modificarlo.

Más adelante, en el apartado de los aspectos importantes que no se han incluido en la reforma explicamos por qué el modelo de negociación colectiva es tan perjudicial y debe cambiarse lo antes posible, aunque Garicano (2010b) señala que el Gobierno ha modificado algunos artículos del estatuto de los trabajadores que suponen de facto una reforma de los mecanismos de negociación colectiva, aunque no ha dado mucha publicidad a este punto por temor a las represalias de los sindicatos.

En este punto también se incluyen medidas para la implantación del famoso modelo alemán (*Kurzarbeit*) del que tanto hemos oído hablar a lo largo de la crisis. Así, se estimula que las empresas se ajusten a la crisis a través de las horas de trabajo y no en el volumen de empleo, apoyando reducciones de jornada o la suspensión del contrato de trabajo con el sistema de protección del desempleo.

- **Políticas activas de empleo:** Incentivo a la contratación de jóvenes y parados de larga duración: Se incluyen bonificaciones a la contratación de jóvenes con especiales problemas de empleo y de

parados de mayores de 45 años (800 euros anuales durante tres años en el primer caso y 1200 euros en el segundo caso). Ambas cantidades aumentan si las personas contratadas son mujeres.

Lo propuesto en este punto es claramente insuficiente e insatisfactorio. Primero, porque las políticas activas de empleo incluyen principalmente subvenciones y políticas de formación. Centrarse en subvencionar y olvidarse de la formación no es una buena idea. Además, como argumenta Felgueroso (2010b), subvencionar a los jóvenes sin formación incentiva el abandono escolar en edad temprana, empeorando aún más los resultados de nuestro desastroso sistema educativo y perjudicando el tan esperado cambio de modelo productivo.

Además, en una entrada en el blog de Fedea sobre el mercado laboral danés y el éxito de sus políticas de “flexiseguridad”, Bentolila (2010b) indica que su posible aplicación en España requeriría de una gran mejora de nuestras políticas activas de empleo, a las que dedicamos muy pocos recursos.

- Medidas para la **mejora de la intermediación laboral** y sobre la **actuación de las empresas de trabajo temporal**: Teniendo en cuenta que el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE, antiguo INEM) interviene en menos del 3% de las contrataciones que se realizan en nuestro país, es una buena noticia que el Estado tome medidas para fomentar la colaboración público-privada en los mecanismos de intermediación laboral.

Aunque hay aspectos que están por concretar, las ETT podrán desarrollar su actividad en la construcción y en la Administración a cambio de que las condiciones laborales sean las mismas para todos los usuarios.

Aspectos importantes que quedan al margen:

- Profunda reforma de los mecanismos de **negociación colectiva**: Ya hemos mencionado en el quinto punto de las medidas tomadas a la negociación colectiva, pero lo cierto es que este punto es de capital importancia y necesita una reforma íntegra.

Nuestro sistema de negociación colectiva data de la Transición y es excesivamente rígido. Los convenios sectoriales y provinciales se negocian y pactan entre la patronal y los dirigentes sindicales, que tienden a defender los intereses de las grandes empresas. Las pequeñas empresas, que forman el grueso del tejido empresarial español, se ven obligadas a aceptar lo pactado en esos convenios aunque su situación sea mala y no se lo puedan permitir. Consciente de este problema, el Gobierno introdujo en 1994 las cláusulas de descuelgue con la intención de permitir a las empresas en dificultades descolgarse del convenio general y aplicar unas condiciones más ventajosas para ellas. El problema es que es muy complicado para las empresas aplicar este mecanismo, dado que deben acreditar dos años de pérdidas y el descuelgue puede ser vetado por los representantes sindicales.

Así, nos encontramos con la paradoja de que en España, durante la crisis, el PIB y el empleo han caído de forma brusca mientras los salarios reales crecían, algo ilógico y que sin duda ha contribuido a aumentar nuestro nivel de desempleo. Por tanto, y a pesar de los avances mencionados antes en Garicano (2010b), el Gobierno y los agentes sociales deberían ponerse manos a la obra para reformar este perverso sistema.

- Reforma de **las políticas pasivas de empleo**: Las políticas pasivas de empleo se componen esencialmente de las prestaciones por desempleo y de los incentivos a buscar trabajo. En el proyecto de ley tramitado en el parlamento no se menciona nada respecto a estos aspectos, a pesar de que nuestro sistema de prestaciones por desempleo es manifiestamente mejorable. Si repasamos la evidencia empírica en este aspecto, obtendremos una idea de hacia dónde deberían ir encaminadas las reformas.

Por ejemplo, Bover et al. (2000) utilizan datos de España y Portugal para demostrar que las personas cubiertas por los sistemas de prestación tienden a salir de su situación de desempleo mucho más despacio que las personas que no están cubiertas. Layard et al. (1991) argumentan que el subsidio por desempleo aumenta entre el 20 y el 90% la duración del periodo de desempleo, dependiendo de la situación general del mercado de trabajo y del país de que se trate. Así mismo, Atkinson y Micklewright (1991) concluyen que las tasas de desempleo son más altas en aquellos países con sistemas más generosos de protección al desempleo.

Teniendo en cuenta toda esta evidencia, sería deseable una reforma del sistema de prestaciones por desempleo, que permitiera maximizar su efectividad. Por un lado, proteger a los trabajadores desempleados que realmente se encuentren en una situación de necesidad y, por el otro, incentivar a los trabajadores a regresar a trabajar en cuanto tengan oportunidad. Para ello, quizá sería deseable diseñar un sistema en el que las prestaciones sean más altas cuando comiencen a cobrarse y vayan disminuyendo con el tiempo. La futura implantación del modelo austriaco también podría ser positiva en este aspecto, porque los trabajadores que no hagan efectivo el fondo individual a lo largo de su vida laboral añadirán la cantidad del fondo a su pensión de jubilación.

Hemos analizado los aspectos más importantes de la reforma y los puntos que no se han tocado. Muchas de las medidas propuestas, a falta de ver los efectos que realmente tendrán, parecen ir en la dirección adecuada, aunque son insuficientes o aún no se han concretado lo suficiente para emitir una valoración.

También hay medidas discutibles. El dinero del FOGASA podría haberse utilizado para reducir las cotizaciones de los empresarios (muy altas en comparación con las de la media europea) en lugar de subvencionar los despidos. Las subvenciones como forma de incentivar el empleo en jóvenes y mayores de 45 años tampoco es lo más adecuado pues, como hemos visto, pueden tener incentivos inesperados y no deseados.

En cualquier caso, algunos puntos pueden y deberían mejorarse en la tramitación del proyecto de ley en el Congreso. Además, la necesaria reforma de la negociación colectiva y la cuidadosa y adecuada instauración del modelo austriaco también están por llegar.

Bibliografía:

Atkinson A. B. y Micklewright J. (1991), "Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review", *Journal of Economic Literature*, Vol. 29, No. 4 (Dec., 1991), 1679-1727.

Bentolila S. (2010a), "¿Son irracionales los empresarios españoles?", fedeablogs.net/economia, 25 de febrero.

Bentolila S. (2010b), "Flexiseguridad ampliada", fedeablogs.net/economia, 10 de mayo.

Bentolila S., Cahuc P., Dolado J.J. y Le Barbanchon T. (2010), "Paro y empleo temporal durante la crisis: Una comparación entre Francia y España", work in progress.

Bover O., García-Perea P. y Portugal P. (2000), "Labor Market Outliers: Lessons from Portugal and Spain", *Economic Policy*, October 2000, 381-428.

De la Dehesa G. (2010), "Ahora o nunca", *El País*, 13 de junio.

Felgueroso F. (2010a), "Happy birthday! ... y el modelo austriaco (II)", fedeablogs.net/economia, 25 de abril.

Felgueroso F. (2010b), "Reforma laboral y empleo juvenil: sobre cómo se pueden empeorar las cosas", fedeablogs.net/economia, 19 de junio.

García Pérez J. I. (2010), "¿Qué efectos tendría un contrato único sobre la protección del empleo?", en J.J. Dolado y F. Felgueroso (comps.), *Propuesta para la Reactivación Laboral en España*, Fedea, Madrid.

Garicano L. (2010a), "¡Viva Toxo!: La reforma laboral, sin embargo, se mueve", fedeablogs.net/economia, 23 de marzo.

Garicano L. (2010b), "La reforma de la Negociación Colectiva: Un Cambio Positivo (¡para mi sorpresa!)", fedeablogs.net/economia, 17 de junio.

Layard R., Nickell S. y Jackman R. (1991), "Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labor Market", Oxford, Oxford University Press.