

TRIBUNA: Laboratorio de ideas JAVIER ANDRÉS, SAMUEL BENTOLILA, JUAN JOSÉ DOLADO Y FLORENTINO FELGUEROSO

Propuesta para la reactivación laboral en España

JAVIER ANDRÉS, SAMUEL BENTOLILA, JUAN JOSÉ DOLADO Y FLORENTINO FELGUEROSO 26/04/2009

La crisis no tiene un origen laboral. No obstante, España sufre una destrucción de empleo muy superior a la observada en la mayoría de los países desarrollados. Con una tasa de paro del 17,36% y que podría alcanzar el 20% en unos meses, es urgente atacar las causas que generan tan intensa destrucción de empleo. Ni las medidas de estímulo fiscal ni las de fomento del empleo -por ejemplo, las subvenciones a la contratación ya aprobadas- serán eficaces si no se corrigen los principales problemas que provocan un funcionamiento tan ineficiente de nuestro mercado de trabajo.

Estos problemas explican la gran distancia que hay entre nuestra tasa de paro y la tasa media en países del área del euro (8%), y si no se resuelven no será posible generar suficiente empleo en sectores de alta productividad cuando las condiciones internacionales vuelvan a ser normales. Crear un "nuevo modelo productivo" que sitúe a nuestra economía en una senda de crecimiento alto y sostenido de la renta *per cápita* requiere sobre todo un sistema de ciencia y tecnología más favorable a la innovación y un sector educativo que produzca trabajadores más cualificados, reduciendo las alarmantes cifras de fracaso escolar. Para que el modelo pueda desarrollarse con vigor también se necesitan instituciones que faciliten la reasignación de trabajadores de los sectores obsoletos a los emergentes. Aquí nos ocupamos de nuestras instituciones laborales, que deben rediseñarse con independencia de la crisis, pues fuerzas como el progreso tecnológico, la globalización y el envejecimiento de la población las han convertido en caducas.

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 cerca del 30% de los asalariados tiene contrato temporal. En las fases expansivas del ciclo, este modelo genera una fuerte creación de empleo, si bien concentrada en sectores de baja productividad, pero en las fases recesivas exagera la destrucción de empleo. Esto es así porque la regulación vigente induce a las empresas a hacer frente a las fluctuaciones económicas mediante la rotación laboral, en lugar de buscar alternativas como los cambios en la organización del trabajo.

Este aspecto se ve reforzado por el segundo problema: una negociación colectiva muy rígida, muy centralizada en algunos casos y poco coordinada en otros. En tercer lugar, los mecanismos de protección al paro no alcanzan una cobertura suficiente, a la vez que en algunos casos desincentivan la búsqueda de empleo, alargando la duración del paro. Por último, España tiene grandes carencias en políticas activas que ayuden a la búsqueda de trabajo.

La experiencia internacional revela que es posible mejorar mucho esta situación. Para ello es preciso adoptar un enfoque global de la regulación, teniendo en cuenta los efectos colaterales indeseados que unas instituciones puedan tener sobre objetivos perseguidos por otras. Creemos necesario actuar de la siguiente forma:

- **Para acabar con la dualidad laboral** hay que simplificar el actual menú de contratos con indemnizaciones por despido tan diferentes. Salvo por el contrato de interinidad, para la sustitución de trabajadores en baja temporal, el resto de los contratos temporales debe desaparecer. Simultáneamente debe introducirse un único contrato indefinido para todas las nuevas contrataciones, con una indemnización por año de servicio creciente con la antigüedad. Este contrato unificaría las causas del despido, manteniendo la tutela judicial para despidos por razones discriminatorias.

Así, los trabajadores contarían con un contrato indefinido desde el principio, mientras que los empresarios no se enfrentarían con la enorme brecha existente entre el bajo nivel de la indemnización de los contratos temporales (ocho días de salario por año, y en algunos casos, incluso nada) y el alto nivel de protección de los indefinidos actuales. Este diferencial induce a una excesiva rotación. Por tanto, este contrato ayudaría también a reducir la grave desigualdad de oportunidades que sufren algunos colectivos, en especial los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes, que son los más afectados por la excesiva rotación laboral. Es posible que esta medida favorezca un despegue de la contratación a tiempo parcial, desalentada hasta ahora en

España 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 los actuales. 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 próximo a 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.

- **Para mejorar la protección de los parados**, el gasto en prestaciones por desempleo debe seguir creciendo mientras persista la crisis y seguramente será conveniente alargar su duración. Pero esta medida debería ser transitoria, revirtiéndose cuando la situación económica mejore. A 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 poco decreciente que reduce los incentivos a la búsqueda de trabajo. En cuanto a las cotizaciones que financian las prestaciones, siguiendo el llamado "modelo austriaco", puede ser beneficioso que una parte se acumule en un fondo de ahorro al que el trabajador tenga acceso en caso de paro, 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.

- **Para modernizar la negociación colectiva**, los agentes sociales firmaron un acuerdo interconfederal en 1997, en el que reconocían los problemas de excesiva centralización y descoordinación del sistema. Sin embargo, tras doce años no ha habido ningún avance. Por tanto, la estructura de los convenios sigue dificultando la adaptación de las condiciones de trabajo en las empresas a las necesidades productivas de cada momento y frenando un aumento de la productividad. Sin cambios en la regulación, no es posible resolver las deficiencias de la negociación colectiva. En este sentido, una medida a considerar es que los acuerdos de empresa, ya sean convenios u otros acuerdos que se alcancen entre los empresarios y los comités de empresa o los delegados de personal, puedan prevalecer sobre los convenios de ámbito superior. Con la regulación actual, acuerdos como los que han alcanzado algunas grandes empresas para mantener el empleo sólo son posibles bajo condiciones muy restrictivas.

- **Para aumentar la eficacia de las políticas de empleo**, es necesario orientarlas hacia ciertos colectivos y mejorar su gestión. Las políticas activas deben concentrarse 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. Y su gestión debe coordinarse con la protección por desempleo. Tanto la provisión de las actividades de inserción y formación como su financiación deben tener en cuenta la situación particular de cada parado y generar las oportunidades e incentivos para elevar la salida del paro al empleo. Al respecto, debe llevarse a cabo de forma rutinaria una evaluación rigurosa de las actividades realizadas en este campo, hoy casi inexistente. Dicha evaluación debe ayudar a mejorar su diseño y orientar la asignación de recursos hacia programas, agencias y empleados públicos que muestren los mejores resultados. También debe ampliarse la oferta de estas actividades permitiendo que empresas de intermediación laboral y agencias privadas adecuadamente acreditadas puedan colaborar con las agencias públicas en su provisión y gestión, proporcionando así mayores oportunidades de elección de los trabajadores.

En suma, creemos que, siguiendo estas recomendaciones, es posible articular un programa global de medidas que favorezca la creación de empleo y la salida de la crisis. Al aumentar el bienestar general y mitigar desigualdades, el programa puede contar con amplio apoyo social. El diseño detallado de las medidas requiere de estudios técnicos, para los que hay suficientes bases a partir de la investigación económica llevada a cabo en España y en otros países. Los abajo firmantes consideramos que debería ponerse en marcha de forma urgente una iniciativa en este sentido con el liderazgo del Gobierno, apoyo de la oposición y participación de los agentes sociales.