

La reforma laboral: una perspectiva económica

THE LABOUR MARKET REFORMS: AN ECONOMIC
PERSPECTIVE

Resumen

En este artículo se describen los principales aspectos institucionales del mercado de trabajo español y sus consecuencias económicas, así como los efectos que han tenido las sucesivas reformas de la legislación laboral. Las principales conclusiones de este artículo son dos: en primer lugar, algunas instituciones distorsionan el funcionamiento del mercado de trabajo, aumentando la tasa de paro de equilibrio y la persistencia de las perturbaciones económicas que originan aumentos del desempleo, y, en segundo lugar, las sucesivas reformas de la legislación laboral no han contribuido de forma fundamental a resolver los problemas de funcionamiento del mercado de trabajo español.

Palabras clave

Instituciones del mercado de trabajo. Tasa de paro de equilibrio. Persistencia del desempleo.

Abstract

This paper reviews some Spanish labour market institutions focusing on their economic implications and on the effects of recent labour market reforms on the functioning of the labour market. It reaches two main conclusions: first, some labour market institutions raise the equilibrium unemployment rate and the degree of persistence of shocks to unemployment, and, secondly, recent labour market reforms have not substantially contributed to improve the functioning of the Spanish labour market.

Key words

Labour market institutions. Equilibrium unemployment rate. Unemployment persistence.

Introducción

A pesar de la recuperación del empleo que se observa desde 1995, la situación laboral de nuestro país es bastante preocupante: la tasa de paro, que sobrepasa el 20 por ciento, es la más alta de los países occidentales; el paro, que está desigualmente distribuido, afecta a un 30 por ciento de las mujeres y a más de un 40 por ciento de los jóvenes de 16 a 25 años que participan en el mercado de trabajo; en algunas regiones (Andalucía y Extremadura, por ejemplo), la tasa de paro supera el 30 por ciento; los parados tienden a permanecer mucho tiempo sin encontrar trabajo (más del 55 por ciento de los parados llevan más de un año buscando empleo), y, por último, el mercado de trabajo es un mercado dual en el que hay dos grupos de empleados: funcionarios y trabajadores con contrato indefinido, que gozan de un alto grado de protección legal, y trabajadores con contrato temporal que, en la mayoría de los casos, tienen empleos de duración muy corta que se suceden en el tiempo y sólo se convierten en indefinidos a un ritmo muy lento. Una ilustración de la gravedad de la situación es que en la senda de crecimiento de la población activa y de creación de empleo en la que actualmente está embarcada la economía española, habrán de transcurrir más de dos décadas para que la tasa de paro española se reduzca al 5%.¹

Son varias las razones por las que se ha llegado a esta situación. La política macroeconómica desarrollada en las dos últimas décadas junto a determinadas perturbaciones económicas (cambios tecnológicos, perturbaciones salariales, de precios, de oferta de trabajo, etc.) han contribuido conjuntamente a que se produjeran aumentos del paro en determinados momentos. La regulación legal del mercado de trabajo, que fue diseñada durante el período de transición a la democracia y que ya ha sido reformada en tres ocasiones desde entonces (octubre de 1984, abril de 1994 y mayo de 1997), ha causado que los aumentos transitorios del paro originados por las perturbaciones

económicas citadas anteriormente se acabaran convirtiendo en un aumento permanente del paro.

Desde una perspectiva económica, la legislación laboral es relevante en la medida en la que puede afectar al funcionamiento del mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, por funcionamiento del mercado de trabajo se entiende la manera en que dicho mercado se comporta ante perturbaciones económicas. En concreto, las características del sistema de contratos de trabajo, las condiciones en las que se determinan los salarios y la protección social por desempleo son tres aspectos institucionales del mercado de trabajo que se definen en la legislación laboral y que influyen de forma fundamental en el funcionamiento de dicho mercado. Así, pues, una reforma laboral es relevante, desde el punto de vista económico, cuando con ella se alteran las características fundamentales de los aspectos institucionales citados anteriormente.

En España, desde que a finales de los años setenta se estableció un sistema no autoritario de relaciones laborales, la regulación legal del mercado de trabajo ha sido reformada parcialmente varias veces. Sin embargo, a pesar de dichas reformas, los principales aspectos institucionales del mercado de trabajo español se mantienen tal y como fueron diseñados a principios de los años ochenta. Su carácter parcial y el hecho de que se hayan producido a "dos velocidades" (es decir, que sólo hayan afectado a un segmento del mercado de trabajo: aquellos que entran en el empleo) son las dos características principales de las reformas laborales recientes en nuestro país. Como consecuencia, el principal resultado de las sucesivas reformas ha sido la constitución de un mercado de trabajo dual que tiene pocas ventajas y muchos inconvenientes. Utilizando el símil de Bertola e Ichino (1995), en la transición desde "la orilla de la rigidez" a "la orilla de la flexibilidad", se ha acabado en "el medio del río", lo que puede ser peor que estar en cualquiera de las dos orillas.

El objetivo de este artículo es justificar las afir-

(1) Esta previsión corresponde a unas tasas anuales medias de crecimiento de la población activa y del empleo del 1% y del 2%, respectivamente.

maciones anteriores. Para ello, el artículo se estructura en tres apartados. En el primer apartado se presentan las principales características institucionales del mercado de trabajo español, tal y como se configuraron a principios de los años ochenta fundamentalmente por la Ley del Estatuto de los Trabajadores (1980), la Ley Básica de Empleo (1980) y la Ley Orgánica de Libertad Sindical (1985) y se comentan brevemente sus consecuencias económicas. En el apartado segundo se describen los principales contenidos de las reformas laborales que se han producido sucesivamente en 1984, 1994 y 1997 y se evalúa en qué medida se han alterado los principales aspectos institucionales descritos en el primer apartado. Finalmente, en el último apartado se proponen algunas medidas de reforma que sí cambiarían el espíritu de la legislación laboral española y que contribuirían a resolver el problema del paro.

I. Algunas características institucionales del mercado de trabajo español

La legislación laboral suele ser muy compleja y abarcar numerosos aspectos en todos los países. En la literatura económica, normalmente se presta especial atención a tres de estos aspectos: ¿Qué características especiales tiene el sistema de contratos de trabajo, fundamentalmente en lo que se refiere a la contratación y despido de los trabajadores? ¿Cómo se determinan los salarios? ¿Cómo se trata a los desempleados?. Así pues, los costes de despido, las consecuencias de la negociación colectiva y los efectos de las prestaciones por desempleo sobre la tasa de empleo y la duración de los períodos de desempleo han sido y son objeto de análisis.

¿Cuáles son las peculiaridades del mercado de trabajo español en relación a estos factores institucionales? Antes de contestar a esta pregunta conviene remontarse a la década de los sesenta. Durante el franquismo, la legislación laboral española se configuró bajo el principio de "alta" protección al empleo a cambio de "bajos" salarios y nulos derechos de represen-

tación de los trabajadores.² Los instrumentos actuales de protección social, prácticamente eran inexistentes: la sanidad pública estaba mal dotada, no cubría a los no afiliados a la Seguridad Social y, en la práctica, no existían prestaciones por desempleo. En una economía protegida de la competencia exterior y con un crecimiento alto y estable, como era el caso de la economía española durante la década de los sesenta y principios de los setenta, el coste para las empresas de proporcionar una alta estabilidad del empleo era pequeño: rara vez era necesario realizar ajustes de plantilla. A partir de mediados de los setenta, se producen cambios notables en el escenario económico internacional: se ralentiza el crecimiento económico, el precio de la energía aumenta y la división internacional del trabajo (y la composición sectorial del empleo dentro de cada país) se modifica. En España, estos cambios se producen en un momento de mucha incertidumbre (derivada de la transición política) y cuando se empieza a diseñar un nuevo sistema de relaciones laborales basado en el reconocimiento de las libertades sindicales. Este es el momento en que la tasa de paro en España, no sorprendentemente, se dispara, pasando del 3% a finales de los sesenta a casi el 25% a mediados de los ochenta. Es también el contexto adecuado para comprender los orígenes de la legislación laboral actualmente vigente en nuestro país.

Las principales características institucionales del mercado de trabajo español se diseñaron en la Ley del Estatuto de los Trabajadores (1980). En lo que se refiere a los tres factores institucionales con mayor relevancia para el funcionamiento del mercado de trabajo que han sido citados anteriormente, esta Ley estableció los principios básicos siguientes:

- El sistema de contratos de trabajo se desarrolló alrededor del contrato de trabajo indefinido. Se permitían otros tipos de contrato (contratos temporales, de obra, etc.), pero siempre y cuando fueran de tipo causal, es decir, el tipo de trabajo a realizar se correspondiera con las características de dicho contrato. Las condiciones

(2) La alta protección al empleo se refiere a la limitación de despidos por causas objetivas. Los despidos por causas subjetivas no sólo no estaban limitados, sino que, en algunos casos (causas políticas), llevaban aparejados otros castigos para el trabajador.

(3) Para más detalles, véase García Murcia, Gutiérrez Palacios y Rodríguez-Sañudo (1995).

(4) Para más detalles sobre la evolución reciente de la protección al desempleo en España, véase Toharia (1995).

para la extinción del contrato de trabajo indefinido estaban limitadas. Los despidos por causas económicas u objetivas habían de realizarse (salvo en empresas de menos de 50 trabajadores, que podían optar por la vía judicial para resolver este tipo de despidos) a partir de un expediente de regulación de empleo (ERE) cuya aplicación requería de autorización administrativa previa. Los despidos por causas subjetivas se sometieron a control judicial y sus efectos (indemnizaciones, readmisión, etc.) dependían de si eran calificados como procedentes, improcedentes o nulos. Las indemnizaciones por despido procedente se fijaron en 20 días de salario por año de antigüedad con un máximo de 12 meses de salario. Las indemnizaciones por despido improcedente se fijaron en 45 días de salario por año de antigüedad con un máximo de 42 meses de salario. La calificación del despido como nulo implicaba la readmisión del trabajador. El contrato de trabajo indefinido también establecía una cierta protección frente a cambios en las condiciones de empleo (horario de trabajo, movilidad ocupacional, movilidad geográfica, etc.).

En la práctica, el contrato de trabajo indefinido ha supuesto unos costes de despido altos e inciertos junto a restricciones a la organización flexible del trabajo dentro de las empresas. Las principales consecuencias de estas restricciones que afectan negativamente tanto a las contrataciones como a los despidos, de forma que, *a priori*, su efecto sobre el nivel de empleo a lo largo del ciclo no es necesariamente negativo. En cualquier caso, al ralentizar los flujos laborales necesarios para una asignación óptima del factor trabajo, los altos costes de despido disminuyen la eficiencia económica. También afectan a la evolución salarial en la medida en que el poder negociador de los trabajadores depende de las restricciones al despido.

- La negociación colectiva se organizó a partir de los convenios colectivos de empresa y de ámbito superior a la empresa. Los convenios de empresa eran a negociar entre el empresario y el comité de empresa. Los convenios de ámbito

superior a la empresa eran a negociar entre las organizaciones patronales y sindicales que alcanzaran un grado de representatividad suficiente dentro del ámbito del convenio. Las condiciones de elegibilidad, representatividad sindical y capacidad para negociar se completaron en la Ley de Orgánica de Libertad Sindical (1985).³ Las condiciones de los convenios colectivos tenían eficacia general automática, es decir, habían de aplicarse a todos los trabajadores de la empresa o del sector, independientemente de si estaban o no afiliados a un sindicato. En la práctica, el sistema de negociación colectiva en España favorece una estructura de negociación basada en los convenios colectivos sectoriales de ámbito provincial. Esta estructura introduce un sesgo inflacionista en la determinación de los salarios y también perjudica la reasignación sectorial del factor trabajo.

- La protección por desempleo, que tiene sus inicios en España en 1961, se replanteó por la Ley Básica de Empleo (1980) como un sistema mixto con prestaciones contributivas y asistenciales.⁴ Bajo el principio contributivo tenían derecho a la prestación los que, estando en "situación legal de desempleo", hubieran completado períodos de cotización superiores a 6 meses en los cuatro años anteriores al período de desempleo. La duración de la prestación contributiva se fijaba entre 3 y 18 meses (ampliables a 24 cuando el trabajador pudiera acceder a continuación a la jubilación) en función del período de cotización (tres meses por cada año de cotización). La tasa bruta de sustitución de la prestación era del 80% en los seis primeros meses, el 70% en los seis meses siguientes y el 60% durante el resto del período. La prestación asistencial se diseñó con carácter complementario para proteger a determinados grupos de trabajadores (trabajadores con responsabilidades familiares) que hubieran agotado la percepción de la prestación contributiva (y emigrantes retornados). La cuantía de la prestación asistencial se fijó en el 75% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y su duración en 6 meses prorrogables en otros 3.

Las posteriores reformas (Ley de Protección por Desempleo de 1984, las ampliaciones de 1989, los recortes de 1992 y los retoques de 1993) han afectado a los colectivos cubiertos, las tasas brutas de sustitución y, en menor medida, la duración de las prestaciones.

Aunque en relación a la protección al desempleo en otros países europeos España no constituye un caso peculiar, los criterios de elegibilidad han sido, en ocasiones, algo laxos y la duración máxima de las prestaciones para determinados colectivos es excesivamente larga, lo que se acaba traduciendo en una alta tasa de paro de larga duración.

II. Las reformas laborales en España

En este apartado se presenta una breve descripción de los contenidos de las tres principales reformas de la legislación laboral en España: la reforma de octubre de 1984, que liberalizó el uso de los contratos temporales; la reforma de

1994, que consistió fundamentalmente en la introducción y la modificación de algunos contratos de trabajo, y la reciente reforma de 1997, que pretende contribuir a aumentar la proporción de contratos de trabajo indefinidos. En el cuadro 1 resumimos cómo han ido cambiando los principales aspectos institucionales del mercado de trabajo español como consecuencia de estas reformas.

II.1. La reforma de 1984

La primera reforma significativa de la legislación laboral consistió en la liberalización de los contratos temporales de trabajo. La principal consecuencia de esta reforma fue la ruptura del *principio de causalidad* que hasta entonces inspiraba el sistema de contratos de trabajo. En efecto, desde entonces empezaron a usarse masivamente contratos de trabajo temporales para emplear a trabajadores que realizaban trabajos duraderos (trabajos no estacionales o con

Cuadro 1: Principales contenidos de las reformas laborales en España, 1980-97

	Situación inicial (circa 1980)	Reforma de 1984	Reforma de 1994
Contratos de trabajo indefinido Despido por razones económicas Despido por razones objetivas Despido por razones subjetivas	Autorización administrativa previa Control judicial: procedente, improcedente, nulo Control judicial: procedente, improcedente, nulo		Distinción individual/colectivo
Contratos de trabajo temporal Principio de causalidad Tipos de contratos	Sí	No Contrato Temporal de Fomento del Empleo	Reinstaurado parcialmente Contrato de aprendizaje
Negociación colectiva Elegibilidad sindical Representatividad sindical Ambitos Status legal Cláusula de descuelgue	Según resultados elecciones sindicales Irradiación: sindicatos "más representativos" Sectorial (nacional, provincial) y empresa Eficacia general automática No obligatoria		Obligatoria
Protección al desempleo Sistema Contributivo Elegibilidad Tasa de sustitución Duración	Cotización durante más de 6 meses 80%-70%-60% 3 a 18 meses (24 para acceso a prejubilaciones)	Ampliación 3 a 24 meses	Cotización durante 12 meses 70%-60%-60%
Sistema asistencial Elegibilidad Cuantía Duración	Agotamiento contrib. y responsab. familiares 75% del SMI 6 meses prorrogables 3 meses	Ampliación 18 meses (máx.)	Ampliación en 1989 y 1992 Ampliación a 24/30 meses (máx.)
Trabajadores event. agrarios	Empleo comunitario	Plan de Empleo Rural y Subsid. Agrario	

Cuadro 1: Principales contenidos de las reformas laborales en España, 1980-97. (continuación)

	Reforma de 1987	Situación inicial (circa 1997)
Contratos de trabajo indefinido Despido por razones objetivas Despido por razones subjetivas	Introduc. de un segundo tipo de contrato indefinido	Dos tipos de contratos indefinidos
Contratos de trabajo temporal Principio de causalidad Tipos de contratos	Elimin. y mayor control de algunos tipos de contratos	Contratos de obra En la práctica, sin aplicar
Negociación colectiva Elegibilidad sindical Representatividad sindical Ambitos de negociación Status legal Cláusulas de descuelgue	Propuesta de estructuración	Duopolio sindical Sectorial (predominante) y empresa Eficacia general automática En la práctica, poco utilizadas
Protección al desempleo Sistema Contributivo Elegibilidad Tasa de sustitución Duración Sistema asistencial Elegibilidad Cuantía Duración		Cotización durante 12 meses 70%-60%-60% 3 a 24 meses Agotamiento contrib. o cotización de 6 a 12 meses 75% SMI 24/30 meses (máx.)

una duración no determinada en el tiempo). En concreto, el paradigma de esta reforma, el contrato temporal de fomento del empleo, se convirtió en el contrato típico de entrada para los que encontraban un nuevo empleo. En un período de 10 años, la proporción de asalariados con contrato temporal aumentó desde un 10% aproximadamente hasta superar el 35%.

Esta reforma constituye, pues, el origen de la segmentación del empleo en trabajadores permanentes y trabajadores temporales.

En lo que se refiere a las prestaciones por desempleo, la Ley de Protección por Desempleo (1984) introdujo algunos cambios en la cobertura, la cuantía y la duración de las prestaciones. En concreto, se amplió el concepto de "situación legal de desempleo", se extendió la duración máxima de la prestación contributiva a 24 meses, se redujo el tope máximo de dicha prestación al 170% del SMI, aunque se mantuvo el tope anterior del 220% del SMI para los parados con hijos a su cargo; se ampliaron los colectivos cubiertos por las prestaciones asistenciales (incluyendo a los que no teniendo 6 meses de cotización habían cotizado al menos 3

meses y tenían responsabilidades familiares, a los mayores de 55 años que cumplieran todos los requisitos para acceder a una pensión de jubilación excepto la edad) y se amplió la duración máxima de las prestaciones asistenciales a 18 meses con carácter general. Por último, otra modificación importante fue la sustitución del sistema de empleo comunitario diseñado para los trabajadores agrarios eventuales por el subsidio agrario y el Plan de Empleo Rural (de aplicación restringida a Andalucía y a Extremadura).

II.2. La reforma de 1994

Diez años después de la primera reforma del Estatuto de los Trabajadores, se realizó un nuevo cambio de las normas laborales en relación al sistema de contratos de trabajo y a la regulación de la negociación colectiva. La protección por desempleo también varió entre 1984 y 1994: primero se amplió la cobertura en 1989, luego se recortó en 1992 y, por último, se retocó en 1993.

En lo que se refiere al sistema de contratos de

trabajo, la reforma se centró en la promoción de ciertos contratos de inserción (el contrato en prácticas y el contrato de aprendizaje), en modificaciones del contrato a tiempo parcial y en la restricción al uso de determinados contratos temporales (el contrato temporal de fomento al empleo se limitó a la contratación de parados de larga duración mayores de 45 años). En lo que se refiere a los contratos indefinidos, se trató de reducir los costes efectivos del despido mediante una nueva definición de causas objetivas de despido y la distinción entre despidos individuales (sometidos a control judicial) y los despidos colectivos (sujetos a autorización administrativa previa).

En relación a la negociación colectiva, el principal cambio consistió en la introducción de la obligatoriedad de incluir en los convenios de ámbito superior a la empresa las cláusulas de descuelgue, es decir, las condiciones bajo las cuales las empresas podían no aplicar las condiciones de empleo establecidas por el convenio colectivo en cuestión.

Por último, las modificaciones a la protección por desempleo fueron las siguientes. En primer lugar, en 1989 se ampliaron los colectivos cubiertos por las prestaciones asistenciales (incluyendo a los parados mayores de 45 años que habían disfrutado de prestaciones contributivas durante 12 meses o más), se extendió la duración máxima de dichas prestaciones de 18 a 24 meses o a 30 meses en el caso de los parados mayores de 45 años y se redujo a 52 años la edad de los parados que podían acceder al sistema de pre-jubilación. Un resultado de estos cambios es que un parado de 47 años con derecho a prestaciones contributivas durante dos años, responsabilidades familiares y los requisitos para acceder a la pensión de jubilación, podía recibir prestaciones por desempleo hasta la edad de jubilación (antes de estos cambios sólo los parados con al menos 51,5 años podían encadenar prestaciones por desempleo hasta la edad de jubilación). En segundo lugar, en 1992 se recortó la cobertura, la cuantía y la duración de las prestaciones contributivas. Desde esa

fecha, el período de cotización mínimo para acceder a la prestación contributiva se elevó de 6 a 12 meses (el período de referencia de la cotización se amplió de 4 a 6 años), la duración de las prestaciones se estableció en un 1 mes por cada 3 meses cotizados y la tasa bruta de sustitución se redujo del 80% al 70% durante los seis primeros meses de prestación y del 70% al 60% durante los seis meses siguientes. Para compensar, la prestación asistencial se amplió a los que, sin tener derecho a la prestación contributiva, hubieran cotizado al menos 6 meses, con duración de 6 meses para los parados sin responsabilidades familiares y de 21 meses para los parados con responsabilidades familiares. Finalmente, en 1993 se estableció que las prestaciones por desempleo dejaran de estar exentas del IRPF, se impuso a los parados el pago de parte de la cuota obrera de las cotizaciones sociales que anteriormente abonaba el INEM en su totalidad, se redujo el tope mínimo de la prestación (del 100% al 75% del SMI cuando el trabajador no tuviera hijos a su cargo) y se estableció una relación de proporcionalidad entre la cuantía de la prestación asistencial y la jornada trabajada en el caso de los parados que hubieran tenido un empleo a tiempo parcial.

II.3. La reforma de 1997

Los acuerdos sobre la estabilidad del empleo y negociación colectiva constituyen un episodio atípico en el proceso gradual de regulación de las relaciones laborales en que nuestro país lleva inmerso desde mediados de los años setenta. Estos acuerdos tienen tres características que los diferencian de anteriores episodios. En primer lugar, al contrario que la anterior reforma laboral de 1994, que se desarrolló sin el acuerdo de los sindicatos y que otros acuerdos que la CEOE y UGT firmaron durante el período 1980-86, esta reforma se ha producido con el consenso de las organizaciones patronales y sindicales mayoritarias y sin otra intervención gubernamental que el refrendo y el apoyo de dichos acuerdos. En segundo lugar, por prime-

ra vez desde la redacción inicial del Estatuto de los Trabajadores en 1980, se reduce el coste de los despidos improcedentes. En tercer lugar, los agentes sociales no sólo reconocen que la estructura actual de la negociación colectiva es excesivamente compleja y precisa de una mejor articulación de los convenios colectivos de distinto ámbito, sino que, además, ofrecen algunos principios generales para el desarrollo de la nueva estructura de la negociación colectiva.

Estas tres novedades son positivas y permiten albergar esperanzas de que esta reforma mejore el funcionamiento del mercado de trabajo español. Sin embargo, también existen lagunas en estos acuerdos. El consenso entre los agentes sociales servirá para aumentar la efectividad de las medidas acordadas, de la misma manera que la falta de consenso bloqueó el desarrollo de la reforma de 1994, pero también va a servir como excusa para no introducir otras reformas que son necesarias. En lo que se refiere a la estabilidad del empleo, los agentes sociales han reconocido que la segmentación del empleo en empleo fijo y empleo temporal, y sus negativas consecuencias económicas y sociales, tiene sus causas fundamentales tanto en el uso liberal e indiscriminado de los contratos temporales de trabajo como en los altos costes de despido de los contratos indefinidos. Ante esta situación han acordado proponer la restricción del uso de algunos contratos temporales y la introducción de un segundo tipo de contrato indefinido con costes de despido más bajos, por lo que, a partir de la entrada en vigor de la nueva reforma, existirán tres tipos de contratos de trabajo: los "fijos tradicionales", los "nuevos fijos" y los temporales. El nuevo contrato fijo tendrá vigencia de cuatro años y está dirigido a determinados colectivos, entre los que se excluyen los trabajadores de 30 a 45 años que lleven inscritos como demandantes de empleo en el INEM menos de un año. Esta exclusión no tiene ninguna justificación económica y, si este nuevo contrato indefinido tiene éxito, provocará un aumento de la duración del paro de este grupo de trabajadores. Por otra parte, si los

agentes sociales acuerdan que este contrato resulta útil hoy, han de entender que también resultará útil dentro de cuatro años, por lo que no se entienden las razones de la limitación de su vigencia. Respecto a la negociación colectiva, si la declaración de principios que se contiene en el acuerdo se lleva a buen término, se resolverán algunas deficiencias. No obstante y como cabía esperar, las principales causas que originan una estructura ineficiente de la negociación colectiva, que son las normas sobre la eficacia general automática de los convenios de sector y las cláusulas sobre representatividad y capacidad para negociar y que favorecen a las organizaciones patronales y sindicales mayoritarias, no van a ser modificadas.

En definitiva, el pacto entre la patronal y los sindicatos mayoritarios es una buena noticia. Sin embargo, la situación laboral de nuestro país es tan grave y los retos que plantea la entrada en la Unión Económica y Monetaria son de tal magnitud, que la solución al problema del paro requiere bastante más que un nuevo tipo de contrato indefinido y una declaración de principios sobre los contenidos genéricos de los convenios de distinto ámbito. A continuación describimos más detalladamente los contenidos de esta reforma.

11.3.1. Introducción de un nuevo contrato indefinido con menor coste de despido

La co-existencia de unos excesivos costes de despido de trabajadores con contrato indefinido (20 días por año de antigüedad en el empleo, con un máximo de 12 mensualidades, para el despido objetivo, también para los Expedientes de Regulación de Empleo, EREs, y 45 días por año, con un tope de 42 mensualidades, para el despido improcedente, no disciplinario), junto con la liberalización de los contratos temporales produjo la grave segmentación del empleo en temporal y fijo. Antes de 1994, la disyuntiva a la que se enfrentaba un empresario a la hora de convertir en indefinido a un trabajador con contrato temporal (de fomento del empleo,

cuya máxima duración era de tres años), era la de despedirlo abonando una indemnización de 36 días (12 días x 3 años) o efectuar la conversión, que suponía, en caso de despido improcedente posterior –como comentaremos más adelante, la figura más frecuente– una indemnización mínima de 135 días (45 días x 3 años). Esto es, una diferencia de 99 días de salarios. En la actualidad, habiendo dejado invariable la indemnización de los antiguos contratos indefinidos, el nuevo contrato recibirá en caso de despido una indemnización de 33 días por año trabajado (con un tope de 24 mensualidades), por lo que la diferencia anterior, de nuevo en el caso de conversión (al cabo de tres años de un contrato temporal de fomento del empleo), será de 36 días (135 días-99 días), tal como muestra la línea discontinua situada entre la indemnización "improcedente" y la "objetiva".

También hay que tener en cuenta que, en la actualidad, los contratos temporales más utilizados son los contratos de obra y eventuales por razones de la producción, que no llevan aparejados costes de despido, por lo que la diferencia en costes de despido en relación al nuevo contrato indefinido es mayor (exactamente de 99 días a los tres años, igual que antes de 1994 en relación al contrato temporal de fomento del empleo). Como esta diferencia es clave para el empresario a la hora de la conversión de trabajadores temporales en indefinidos, es de esperar que, ante su reducción, en algunos casos, la propensión a contratar indefinidamente aumente. Sin embargo, no todos los trabajadores van a verse beneficiados de este posible aumento de la contratación indefinida. Este nuevo contrato está dirigido a colectivos con especiales dificultades: jóvenes parados entre 18 y 29 años, parados de larga duración (más de un año en paro), parados mayores de 45 años, minusválidos y, durante un año, trabajadores que terminen un contrato temporal. No se aplica al colectivo de trabajadoras entre 30 y 45 años, pues sería tratar de "forma desigual a los iguales", lo cual sería contrario al artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores y, probable-

mente, anticonstitucional. Esto supone una desventaja relativa para este grupo, si bien sus tasas de temporalidad y de paro son menores. Como ha señalado Samuel Bentolila recientemente, ello supone un incentivo a que un parado en este grupo (seguramente con prestación por desempleo) deba aguantar un año en paro para poder acogerse a la nueva figura contractual.

Además, se ha modificado la redacción del artículo 52c. del Estatuto de los Trabajadores para definir mejor las causas de los despidos objetivos (económicas, técnicas, organizativas y de producción) con el fin de que no sean declarados como improcedentes por los jueces, aspecto que no se consiguió mejorar sustancialmente con la reforma de 1994. A este respecto conviene señalar que frecuentemente se aduce la ignorancia de los jueces en materia económica para explicar el alto coste de las indemnizaciones. Aunque hay cierta dosis de verosimilitud en este argumento, no es menos cierto que el empresario ha tomado como bandera de enganche el despido individual y frecuentemente disciplinario a fin de ahorrarse el pago por adelantado de las indemnizaciones. Ante esta disyuntiva, no es de extrañar que los magistrados, asombrados por la ola de "indisciplina" que azotaba nuestro mercado laboral, declaren una buena parte de los despidos como improcedentes, a lo que se añade el abono de los llamados salarios de tramitación (ha habido sentencias donde estos últimos han ascendido al salario de 8 años) que, sólo después de la reforma de 1994, tienen un tope de 2 meses. Por último, hay que señalar que los sindicatos, habiendo cedido en la cuestión de las indemnizaciones, han logrado establecer vías de control para que la otra parte negociante mantenga ciertos compromisos de reducción de la precariedad, eliminando el contrato de lanzamiento de nueva actividad e impidiendo que el nuevo contrato fijo pueda utilizarse para cubrir puestos vacantes por despidos improcedentes o colectivos durante el año anterior, aunque la experiencia demuestra que estas vías de control no son muy efectivas.

11.3.2. La reestructuración de la negociación colectiva.

Como es bien sabido, la negociación salarial, en general, se puede dividir en dos tipos: descentralizada (a nivel de empresa) y centralizada. La primera tiene lugar en países como EE.UU. y la segunda, típicamente en Austria y Escandinavia. Ambas tienen ventajas que superan los inconvenientes. En la negociación centralizada se internalizan las externalidades negativas que las subidas de salarios tienen sobre los trabajadores vía mayores precios ("la subida del salario de un trabajador supone una subida de precios para otro trabajador", según Harold Wilson, que fue primer ministro laborista en el Reino Unido). Después de todo, al representar los negociadores a todos los colectivos, este problema desaparece en parte, reduciéndose la presión salarial y aumentando el empleo e, incluso, al extenderse la base imponible es posible reducir los impuestos y que aumenten los salarios netos. Por su parte, en la negociación descentralizada, particularmente en mercados competitivos, si la presión salarial conduce a una subida de precios, ello dañará inexorablemente la posición de la empresa, cuya demanda se resentirá drásticamente. Queda el caso intermedio de la negociación a nivel sectorial, donde, dado un cierto poder oligopolístico, la espiral salarios-precios permitirá mantener cuota de mercado, si bien a largo plazo el empleo disminuirá. Este ha sido típicamente el caso de la negociación colectiva en España, dominada por los convenios a nivel provincial-sectorial, donde se produce una negociación "en cascada" de las tarifas salariales, de manera que cada nuevo convenio establece un suelo salarial para el siguiente. En otras palabras, se trata del peor de los mundos posibles y cualquier movimiento hacia los extremos debe ser bienvenido.

En concreto, se ha acordado que sería deseable reducir la atomización que se da actualmente en 5.000 convenios, convirtiendo los convenios sectoriales estatales en el eje de la negociación,

al tiempo que se cubren los vacíos de cobertura producidos por la derogación de las ordenanzas en varios subsectores que cubren casi un millón de trabajadores. Finalmente, se establecen fórmulas de control del despido individual y posible reducción de jornada laboral o nivel de convenios facilitando además la movilidad funcional y geográfica de los trabajadores. En definitiva, el acuerdo sobre negociación colectiva es una declaración de principios sobre cuál debe ser la estructura y los contenidos de dicha negociación y habrá que ver cómo se plasman estos principios en los futuros convenios.

11.3.3. ¿Cuál será el impacto de la última reforma?

El éxito de la nueva reforma se medirá en función de su contribución en relación a dos aspectos: la creación y la estabilidad del empleo. ¿Qué cabe esperar?

- En lo que se refiere a estabilidad del empleo, ni los cambios en la regulación de los contratos indefinidos "tradicionales" ni las modificaciones relativas a los contratos temporales van a provocar que disminuya notablemente la temporalidad. La principal contribución de la nueva reforma sobre la estabilidad del empleo va a depender, fundamentalmente, de si las empresas utilizan masivamente el nuevo contrato indefinido. Con este nuevo contrato, las empresas percibirán que el coste de despido esperado de un nuevo trabajador fijo es menor, por lo que, en principio, la contratación indefinida debería aumentar. Sin embargo, sin una mayor limitación de la contratación temporal y un menor grado de incertidumbre sobre la resolución de los contratos indefinidos, es dudoso que el aumento de la contratación indefinida sea muy grande. De hecho, las altas subvenciones a las cotizaciones de la Seguridad Social con las que el Gobierno está apoyando el nuevo contrato indefinido constituyen un reconocimiento implícito de la ineficacia del mismo para fomentar la contratación indefinida. Por otra parte, si el nuevo contrato tiene

éxito es probable que la duración del paro de los trabajadores de 25 a 44 años aumente, dado que a estos trabajadores se les obliga a permanecer un año en paro para poder acceder a un nuevo contrato indefinido.

• En lo que se refiere a creación de empleo, se puede afirmar, sin ningún género de dudas, que la nueva reforma laboral no va, por sí sola, a solucionar el grave problema de paro. Y esto es así por dos razones. En primer lugar, la reforma no aborda todos los problemas de funcionamiento del mercado de trabajo español: se mejora algo en el sistema de contratos de trabajo, no se modifica la regulación legal de la negociación colectiva y no se considera que algunos problemas derivados del sistema de subsidios al desempleo y de la formación de los trabajadores sean suficientemente importantes. En otras palabras, la reforma es insuficiente y limitada, aunque constituya un paso en la dirección adecuada. En segundo lugar, la creación de empleo depende no sólo de la regulación laboral, sino también de la orientación de la política económica. En este sentido, es de esperar que el acuerdo se complemente con actuaciones más decididas en favor de un mayor crecimiento económico, que es, en definitiva, la única vía para una reducción sustancial de la tasa de paro española.

III. Algunas propuestas de reforma

En los apartados anteriores se ha descrito brevemente el proceso de reforma laboral que de forma gradual y sucesiva se ha realizado en España desde mediados de los años ochenta. Tras las sucesivas reformas, persisten algunas instituciones del mercado de trabajo que provocan distorsiones en el funcionamiento de dicho mercado. En estas circunstancias es muy probable que la lacra social del paro nos acompañe a lo largo de la incierta aventura europea que constituirá el establecimiento y posible incorporación española a la Unión Económica y Monetaria (UEM). No cabe ser optimistas a este respecto. Durante el período de transición

a la UEM, el escenario previsible es un escenario de ajustes fiscales continuados que, por lo visto hasta ahora, no tienen las características de las consolidaciones fiscales expansivas, es decir, las que acaban teniendo efectos positivos sobre el nivel de actividad económica. Después, cabe esperar que el futuro Banco Central Europeo tendrá como objetivo prioritario un endurecimiento de la política monetaria que le permita reducir su déficit de credibilidad con respecto al Bundesbank, todo ello aderezado con el nuevo corsé que supone el pacto de estabilidad fiscal recientemente pactado en la cumbre de Dublín.

Entrar en la UEM con una tasa de paro en torno al 20% y un mercado de trabajo con las características actuales supone una apuesta arriesgada, como bien demostró la frustrada experiencia de pertenencia al Sistema Monetario Europeo con bandas estrechas. En esta coyuntura, se necesitan reformas de corte más "radical", aunque políticamente viables, que sitúen a la economía española sobre bases más sólidas de cara a la incorporación en la UEM. A continuación, se esbozan algunos elementos básicos de lo que podrían constituir propuestas de reforma en cuatro áreas clave de la política de empleo: subsidios de paro, formación ocupacional, contratos de trabajo y negociación colectiva.⁵

a) *Subsidios de paro.* Además de por su magnitud, el problema del paro se caracteriza por su persistencia y por su duración: alrededor del 60% de los parados lleva más de un año buscando empleo y un 40% lleva más de dos años de búsqueda. Dentro de la Unión Europea, sólo en Bélgica y en Italia la incidencia del paro de larga duración es similar e incluso en estos dos países las tasas de paro de larga duración son mucho más bajas que la española.⁶ El paro de larga duración es, sobre todo, un desastre a nivel personal, pero también lo es a nivel económico, ya que cuanto mayor es la duración del paro, menor es la tasa de paro "efectiva", que es la que, en definitiva, ejerce un papel disciplinador sobre la presión inflacionista en el corto plazo. Cuanto mayor sea la diferencia

(5) Estas propuestas se toman de Dolado y Jimeno (1997).

(6) La tasa de paro de larga duración es la proporción de parados de larga duración con respecto a la población activa. Esta tasa es, por tanto, el producto de la tasa global de paro y de la proporción de parados de larga duración con respecto al total de parados.

(7) Sólo un 10% de los parados menores de 25 años reciben prestaciones por desempleo. Los que reciben prestaciones por desempleo y llevan buscando empleo más de un año representan menos del 3% del total de parados menores de dicha edad.

entre la tasa de paro y la tasa de paro "efectiva", mayor es el coste de los procesos de desinflación, como bien demuestra la experiencia española desde finales de la década de los setenta. Es obvio que el fenómeno del paro de larga duración ha de venir explicado, en algunos casos, por la duración indefinida de prestaciones por desempleo a que da lugar la combinación de prestaciones contributivas y subsidios asistenciales y, en otros, especialmente en el caso de los parados jóvenes, por la protección familiar. Es urgente incorporar a los colectivos de parados de larga duración mediante medidas especialmente diseñadas para reducir su salario de reserva y aumentar su tasa de recepción de ofertas de trabajo. En el caso de los parados de larga duración que perciben algún tipo de subsidio, esto se podría conseguir limitando la duración de las prestaciones por desempleo a, por ejemplo, un año y, tras ese período, la prestación restante debería convertirse en una subvención, de una duración de, por ejemplo, seis meses, a la empresa que contratara a este trabajador. Esta subvención sería de una cantidad similar a la que el parado hubiera recibido como prestación contributiva o subsidio asistencial. Aunque es cierto que un programa de este tipo plantea algún tipo de dificultades operativas, no es menos cierto que estos problemas pueden subsanarse, de forma que se reduzca el paro de larga duración entre determinados colectivos a corto plazo y a un coste pequeño. Lo que aquí se propone es parecido, pero no exactamente igual, que el plan de empleo aprobado recientemente por el Gobierno francés. Según este plan, se van convertir subsidios en subvenciones del 80% a empleos en determinadas actividades del sector de servicios sociales, comunitarios y personales creados por instituciones públicas y que sean ocupados por jóvenes durante un período de cinco años y remunerados por el salario mínimo. Las ventajas de este plan se derivan de la conversión de subsidios por subvenciones (aunque la cuantía prevista no sea suficientemente alta como para reducir de forma significativa el paro juvenil en Francia). Los inconvenientes se originan en la

restricción de que sólo sean subvencionados los empleos creados por las instituciones públicas, en no permitir que otros colectivos de parados de larga duración sean cubiertos por el programa y por la indefinición de lo que ocurrirá con los contratos cuando se extinga su plazo quinquenal.

b) Formación ocupacional. El paro de larga duración afecta también muy intensamente a colectivos que no reciben prestaciones por desempleo por períodos largos (por ejemplo, casi un 50% de los parados menores de 25 años).⁷ Este grupo de parados suele caracterizarse también por tener una baja cualificación profesional. Hasta la fecha, la respuesta a esta situación ha consistido en introducir contratos de aprendizaje (que, en la práctica, no funcionan como tales) y en proporcionar formación ocupacional indiscriminada y de escasa efectividad a la hora de incrementar las tasas de salida del paro, a pesar de que los gastos en formación sean considerables. La baja efectividad de estos programas se debe a que no están adecuadamente diseñados y dirigidos hacia aquellos colectivos con mayores posibilidades de rentabilizarlos. Por tanto, en este campo sólo queda exigir una distribución más adecuada de los recursos disponibles, desviándolos de actividades formativas de baja efectividad en relación a sus efectos sobre las tasas de salida del paro. En resumen, hay que concienciarse de que sólo si se consigue reducir sustancialmente la oferta de trabajo poco cualificado ante las caídas de la demanda, se puede escapar al dilema que supone elegir entre un empobrecimiento de este tipo de trabajadores o un aumento masivo de sus tasas de paro.

c) Contratos de trabajo. Es urgente acabar con la segmentación del empleo entre trabajadores permanentes y temporales. Esto difícilmente se puede conseguir sin una racionalización de los costes de despido de los trabajadores con contrato indefinido. En la actualidad, aproximadamente un 20% de los despidos en España son declarados procedentes según las causas establecidas por la Ley, mientras que en otros países de la UE esta proporción se acerca al 50%

(véase Wells, 1994). Además, los costes de los despidos improcedentes son manifiestamente más altos en España (a los 45 días de salario por año de antigüedad con un máximo de 42 meses hay que añadir los "salarios de tramitación" y otros costes administrativos). Esta divergencia en la declaración de despidos procedentes puede deberse bien a que los empresarios españoles son manifiestamente incapaces de argumentar las razones legales de los despidos o bien a que los requisitos de la legislación laboral son, en la práctica, mucho más exigentes que en otros países. En cualquier caso, el resultado es la inhibición de la contratación indefinida.

Ante esta situación caben dos posturas. La primera consiste en proceder a un abaratamiento drástico de los despidos improcedentes e ignorar que los costes de despido pueden estar justificados para fomentar la estabilidad laboral y, por tanto, contribuir a la eficiencia productiva ante la existencia de riesgos no asegurables, de problemas de información asimétrica y de riesgo moral en la relación laboral. La segunda postura, que es la que consideramos más adecuada, consiste en diseñar un contrato de trabajo indefinido en el que las causas de despido procedente y las indemnizaciones a pagar en cada caso estén claramente especificadas. Los detalles de este tipo de contratos deberían pactarse en la negociación colectiva, mientras que el control judicial debería limitarse a comprobar que no existiera un incumplimiento flagrante de las cláusulas de los convenios colectivos correspondientes.

d) Negociación colectiva. Los cambios en la estructura y en la cobertura de la negociación colectiva también son urgentes. A este respecto, los problemas a resolver se producen por la eficacia general automática de los convenios de ámbito superior a la empresa y la excesiva territorialización y dispersión de los convenios colectivos de dicho ámbito. En este campo, la casuística puede llegar a ser muy compleja. Por una parte, hay empresas para las que la negociación colectiva sectorial no supone un problema porque disponen de los recursos necesarios para permitirse tener un convenio colecti-

vo propio. Por otra, existen sectores en los que un convenio colectivo sectorial de ámbito estatal podría proporcionar un marco adecuado para la determinación de las condiciones de empleo. Por último, están las pequeñas y medianas empresas, para las que los convenios de ámbito superior pueden suponer una rémora importante.

Aunque es cierto que la estructura de la negociación colectiva está dentro del ámbito de la autonomía de las partes negociadoras, no es menos cierto que la regulación legal de la negociación colectiva influye de forma decisiva sobre sus resultados. En este sentido, hay tres aspectos que deberían considerarse: 1) la eliminación de la eficacia general automática de los convenios de ámbito superior a la empresa en relación a las pequeñas y medianas empresas, aunque aquellas empresas de este colectivo que lo creyeran oportuno podrían adherirse al convenio de sector correspondiente, 2) la modificación de las cláusulas de representatividad y de capacidad para negociar convenios de ámbito superior a la empresa, de forma que sólo pudieran hacerlo aquellas organizaciones patronales y sindicales que acreditaran una cierta mayoría relativa en las empresas que van a ser objeto de dicho convenio y 3) una mejor articulación de la negociación colectiva a nivel territorial, en la línea de la propuesta de Lorences y Felgueroso (1996), de forma que se ordenasen las materias que puedan ser objeto de negociación en cada ámbito: a nivel estatal, en los convenios sectoriales, deberían pactarse materias como los costes de despido, las restricciones a la contratación y otras cláusulas que pudieran establecer barreras a la movilidad geográfica y sectorial del factor trabajo si se establecieran a nivel provincial, además de las cláusulas de descuelgue y otras condiciones de inhibición que aminoren los efectos negativos de territorializar tarifas salariales mínimas. Por otra parte, los convenios colectivos provinciales o de ámbito territorial inferior deberían limitarse a ajustar las condiciones de empleo a las peculiaridades territoriales que puedan existir.

BIBLIOGRAFIA

BERTOLA, G. e ICHINO, A. (1995): "Crossing the river: A comparative perspective on Italian employment dynamics", *Economic Policy*, 21.

DOLADO, J.J. y JIMENO, J.F. (1997): "Políticas de empleo: nuevo gobierno, viejos problemas", *Economistas*, 74.

GARCIA-MURCIA, J.; GUTIERREZ PALACIOS, R. y RODRIGUEZ-SAÑUDO GUTIERREZ, F. (1995): "La incidencia de los criterios de representatividad en la configuración del sistema sindical español", en J.J. Dolado y J.F. Jimeno, comps, *Estudios sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español*, FEDEA, Colección Estudios, número 13.

LORENCES, J. y FELGUEROSO, F. (1996): "Negociación colectiva y empleo: experiencias recientes", *Economistas*, 70.

TOHARIA, L. (1995): "La protección por desempleo en España", Fundación Empresa Pública, documento de trabajo 9.504.

WELLS, B. (1994): "Does the structure of employment legislation affect the structure of employment and unemployment?". UK Department of Employment, report 94-12.