

La reforma laboral de 2012: Una primera evaluación

Samuel Bentolila
(CEMFI)

y Marcel Jansen
(Universidad Autónoma de Madrid)

1. La recausalización parcial del despido

La reforma laboral, que acabamos de conocer con la aprobación del *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero*, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, contiene cambios potencialmente importantes en el funcionamiento del mercado de trabajo español. Empezamos por la contratación y el despido. Probablemente haya una caída sustancial del coste del despido, un efecto ambiguo sobre el paro y un aumento de los flujos laborales, al dejarse inalterados los contratos temporales.

La lógica. En este aspecto no es una reforma tímida. Consta de varios elementos:

(a) Facilita el despido por causas económicas, con indemnización de 20 días de salario por año de antigüedad, al definir la disminución persistente del nivel de ingresos o ventas de la empresa como aquella que se produce durante al menos tres trimestres consecutivos.

(b) Rebaja la indemnización por despido improcedente en los contratos indefinidos a 33 días, en vez de 45, con un máximo de 2 años de salario en vez de 3.5.

(c) Suprime el despido “exprés” de 2002, es decir, alegar un motivo disciplinario y evitar ir a juicio reconociendo después la improcedencia y pagando la indemnización correspondiente. Y

(d) Suprime la autorización administrativa en los despidos colectivos.

Son cambios razonables y coherentes con el despido causal. El despido económico estaba totalmente bloqueado (8% de las extinciones de contratos en 2010) por los juzgados de lo social (1%). Los 45 días eran claramente excesivos en una perspectiva internacional. El despido exprés (30%) tenía sentido económico pero era un despropósito jurídico. Y la autorización administrativa era totalmente atípica en la Unión Europea y una forma artificial de elevar el coste de despidos de naturaleza económica hasta el nivel de los improcedentes¹, por lo que también había limitado los

1. Bentolila, S: “Las indemnizaciones en los ERE”, en Nada es Gratis, 20/11/2009 (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=1751>)

ERE (4%). Todo ello abocaba hacia una temporalidad desenfrenada, la gran vía de despido (56%). Desgraciadamente esto último se mantiene en gran medida, pues la recausalización es parcial, no afectando al crucial aspecto del empleo temporal.

Los riesgos. Hay posibles efectos inesperados de la recausalización del despido de indefinidos. En un trabajo sobre la reforma de 2010² (dirigido a juristas) cuestionaba que la empresa deba estar en una situación negativa para despedir: un trabajador puede no ser rentable pese a que la empresa lo sea (en palabras de un jurista, es la crisis del contrato³ frente a la crisis de la empresa).

Más concretamente. Si las ventas caen en, digamos, mil euros. ¿Aplicará el juez mecánicamente el criterio o se planteará si basta para despedir? Creo que lo segundo. Otro ejemplo: supongo que las ventas serán en términos nominales (los jueces no saben qué es un deflater). Pero si caen los precios, las ventas pueden caer aunque la producción (y los beneficios) estén subiendo. ¿Evaluará un juez si se justifica el despido? Creo que considerará que su deber es evaluar si hay necesidad de reducir la plantilla o no, aunque hayan caído las ventas. Es decir, litigiosidad: sentencias discrepantes en primera instancia, recursos, recursos ante los tribunales superiores de justicia autonómicos y, en algún caso, ante el Supremo para unificar doctrina... podrían ser 9 años⁴.

Si esto pasase, subirían los recursos, para ganar los 33 días del improcedente en vez de los 20. El decreto-ley reduce el incentivo, al suprimir los salarios de tramitación (los que van del despido a la sentencia), pero la diferencia de 13 días subsiste. Al final, nuevo aumento de la incertidumbre (enemiga de la contratación) y elevación del coste: el empresario podría acabar teniendo que ofrecer en la conciliación previa al juicio una cifra entre 20 y 33 días para evitar el recurso,

2. Bentolila, S.: “Los despidos económicos en España tras la reforma de 2010: Una perspectiva económica”, (<https://sites.google.com/site/samuelbentolilaweb/Samuel-Bentolila-Home/mycabinet/Despidos.Econ.CGPJ.pdf?attredirects=0>)

3. Desdentado Bonete, A. : “Ideas para una reforma del despido”, (<http://www.uniovi.net/ecoapli/anuncios/p20/seminario.pdf>)

4. Véase ejemplo 4^a3 en Bentolila, S: “¿Son irracionales los empresarios españoles?” Nada es Gratis, 25/02/2010

lo que el trabajador debería aceptar (salvo que espere poder ganar la nulidad del despido por violación de derechos fundamentales, lo que es muy difícil).

Los juzgados de lo social necesitarán también más medios económicos, pues habrá más recursos sobre ERE al desaparecer la autorización administrativa. El decreto agiliza el procedimiento, pero antes los ERE los veían los juzgados de lo contencioso-administrativo y ahora los de lo social, que están ya sobrecargados. ¿Habrá dinero para evitar retrasos?

Efectos a medio plazo. La literatura empírica no ha encontrado un efecto causal claro de los costes de despido sobre la tasa de paro media. Estos costes hacen a los empresarios reacios a contratar, pensando en el coste de despedir si la situación empeora. Pero también despiden menos, porque es más caro. El efecto neto es un empleo más estable: crece menos en las expansiones y se reduce menos en las recesiones.

Este simple razonamiento ya aparecía en un artículo de Nickel de 1978⁵. En las simulaciones de un artículo mío con Bertola⁶, el efecto neto es positivo y pequeño. Pero hay que considerar el equilibrio entre la demanda y la oferta de trabajo⁷ (cuánto están dispuestas a trabajar las personas a cada nivel de salario y cómo es la negociación salarial). Ljungqvist demostró en un artículo (en equilibrio general con búsqueda y emparejamiento) que el efecto de los costes de despido sobre el empleo y el paro depende de cómo se modelicen la tecnología, las perturbaciones económicas y la negociación salarial⁸. Por tanto, el resultado final es una cuestión empírica.

Los innumerables estudios empíricos sobre este tema indican que la respuesta es... depende. Algunos trabajos encuentran efectos positivos, otros negativos y

5. Nickell, S.J. (1978): "Fixed Costs, Employment and Labour Demand over the Cycle", *Economica*, 45, 329-345.

6. Bentolila, S. y G. Bertola (1990): "Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Euroclerosis?", *Review of Economic Studies*, 57(3), 381-402.

7. Bentolila, S. (2011): "Paro e instituciones laborales (I): Efecto nacional", Nada es Gratis, 12/11/2011.

8. Ljungqvist, L. (2002): "How do lay-off costs affect employment", *The Economic Journal*, 112, 829-853.

otros nada⁹. Los costes de despido sí favorecen a unos trabajadores frente a otros: perjudican a los jóvenes y las mujeres (ver el artículo de la OCDE).

Su efecto principal es, sin embargo, reducir los flujos de empleo: se destruyen menos empleos y se crean menos empleos¹⁰. Por ello, menos trabajadores van de las empresas menos productivas a las más productivas (entre otros efectos), contribuyendo a un menor nivel y un menor crecimiento de la productividad.¹¹

Pensando aún en el medio plazo, la principal ventaja de un menor coste de despido para un trabajador parado es que encontrará otro empleo más rápidamente que antes, pues el empresario será menos reacio a contratar, lo que tiende a reducir la duración del paro.

En suma, a medio plazo la reducción de los costes de despido tendrá un efecto de signo ambiguo sobre el paro, elevará el empleo de las mujeres y los jóvenes, elevará los flujos de destrucción y creación de empleo, reducirá el paro de larga duración y fomentará un aumento de la productividad, algo imperioso en este momento.¹²⁻¹³

(Dejo para más adelante el difícil asunto de las

9. Ver el artículo de S. Nickell y R. Layard (“Labor market institutions and economic performance”) en el cap.46, del *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, Part C, 1999, 3029–3084) o, el Capítulo 2 del *Employment Outlook* de la OCDE de 2004 o de J. Heckman y C. Pagés-Serra en este capítulo de un libro de la NBER: “Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean” (<http://www.nber.org/chapters/c10067>).

10. J. Haltiwanger, S. Scarpetta y H. Schweiger (2006): “Assessing Job Flows across Countries: The Role of Industry, Firm Size and Regulations”, *IZA DP* No. 2450 (<http://ftp.iza.org/dp2450.pdf>)

11. Ver A. Petrin y J. Sivadasan (2001): “Estimating Lost Output from Allocative Inefficiency, with an Application to Chile and Firing Costs”, (http://www.econ.umn.edu/~petrin/papers/ps_aug2011_fin_consol.pdf), y A. Bassanini, L. Nunziata y D. Venn, respectivamente (2008): “Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD countries”, *IZA DP* No. 3555, (<http://ftp.iza.org/dp3555.pdf>)

12. Nota: el aumento de los flujos se vería compensado por una reducción de estos si cayera sustancialmente la tasa de temporalidad, pero esto parece improbable, ver más abajo

13. Ver Andrés, J. y J. Escrivá (2011): “Productividad: Algo estamos haciendo mal, o por lo menos peor que los demás”, *Apuntes Fedea, Competitividad 01*

interacciones entre diversas partes de la reforma. Por ejemplo, entre la pérdida de poder de negociación relativo de los trabajadores por el menor coste de despido y los cambios en la flexibilidad interna.)

El mundo es distinto con dualidad. En mi trabajo con Cahuc, Dolado y Le Barbanchon¹⁴ hallamos que si la brecha de costes de despido entre indefinidos y temporales es alta, un aumento del coste de despido eleva el paro (reduce la contratación de indefinidos y las conversiones de temporales a indefinidos). En este contexto, la reducción del coste de despido de los indefinidos debida a la reforma debería reducir el paro.

Sin embargo, la brecha entre 9 días (subió en 1 día el 1/1/2012) y 20/33 días sigue siendo grande, por lo que aunque creo que caerá la tasa de temporalidad media (no la de los próximos años, que seguramente subirá, sino la media en recesión y expansión), no lo hará significativamente, y por tanto tampoco será grande la reducción de la tasa de paro. Además, nuestro trabajo muestra que el efecto más fuerte sobre el paro se logra limitando las posibilidades de contratar temporalmente (como hacen en Francia), que es lo que no se ha hecho aquí. Junto con la abundante evidencia sobre los efectos negativos de la temporalidad –en especial sobre los jóvenes–, esta idea apoya la propuesta del contrato único. No se trata solo de reducir los costes de despido, sino de reequilibrar la protección suprimiendo a la vez la temporalidad. Este es el principal fallo de la reforma. Es muy deprimente que nuestros gobernantes, pese a decir lo contrario (incluso en la exposición de motivos del decreto-ley), nunca hagan nada para acabar de verdad con la temporalidad. En este caso, las recomendaciones de la OCDE, el FMI y la UE caen en saco roto. La intersección de intereses del oligopolio empresarial-sindical ha triunfado de nuevo.

Hay una excepción en cuanto al tamaño de la brecha. Las empresas de menos de 25 trabajadores reciben del FOGASA 8 días de la indemnización. Es decir, que en su caso, salvo por el posible recurso judicial, la brecha de costes de despido entre indefinidos y temporales es minúscula (1 día ahora y subirá hasta 4 en 2015). La

14. Bentolila, S. (2011): “¿Por qué han divergido tanto las tasas de paro en España y Francia en la Gran Recesión?”, Nada es Gratis, 01/02/2011 (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=9207>)

disparatada idea de que el FOGASA financie despidos, del anterior gobierno, solo ha sido limitada ahora al excluir los despidos improcedentes.

Efectos a corto plazo. En la actual coyuntura (con gran incertidumbre, escaso crédito a las empresas y perspectivas de decrecimiento), la reducción de los costes de despido traerá más despidos, con consecuencias sociales negativas, y ahora mismo es pobre consuelo pensar que en la próxima expansión el empleo indefinido crecerá más que sin ella. Una reforma como esta debería haberse hecho en la expansión (en concreto, en 1997), pero ya sabemos que las reformas estructurales se hacen cuando son políticamente viables (y, por tanto, en una perspectiva de medio plazo son bienvenidas aunque sean inoportunas)¹⁵.

Se ha de poner en marcha pronto una parte del plan de choque que pedía Luis Garicano hace tiempo en Nada es Gratis¹⁶, que –además de deseable *per se*– podría aumentar algo la aceptación social de esta reforma: una vigorosa política de defensa de la competencia para reducir los precios en los mercados menos competitivos (aquí volvemos a chocar con los grupos de interés). Como escribía hace poco Juan Santaló, “las acciones procompetitivas de las instituciones promueven la productividad, la innovación y por ello el crecimiento económico. ¡Lo necesitamos!”¹⁷.

2. Un nuevo equilibrio en las relaciones laborales

La reforma laboral de 2012 cambiará el equilibrio del mercado de trabajo español. No solo por la nueva regulación del despido sino, sobre todo, por el cambio en el marco legal de las relaciones laborales, alterado por primera vez, de verdad, desde el Estatuto de los Trabajadores de 1980. Las instituciones laborales anteriores arrojaron una tasa de paro media del 16%

15. Bentolila, S. (2010): “La economía política de los controladores aéreos”, Nada es Gratis, 07/12/2010, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=8058>)

16. Bentolila, S. (2011): “¿Cómo salimos de esta?”, en Nada es Gratis, 22/10/2011, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=15118>).

17. Santaló, J. (2012): “¿Por qué necesitamos a los “talibanes de la competencia?”, en Nada es Gratis, 26/01/2011, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=17946>)

en los últimos veinte años, mientras que las nuevas deberían conducir a una mayor flexibilidad salarial y de ahí a una menor tasa de paro.

Los cambios más importantes

(a) Se da prioridad a los convenios de empresa, sin que los de otro ámbito puedan decir lo contrario (véase el convenio de la construcción). De esta manera se descentralizará más la negociación colectiva, acercándonos a los estándares europeos.¹⁸

(b) Se limita a dos años la extensión de los convenios vencidos y no renegociados, salvo pacto en contrario, frente a la duración indefinida anterior. El límite a la ultraactividad es un avance que ayudará a reducir la inercia en las condiciones laborales, aunque dos años sigue siendo un período excesivo si, como es previsible, se mantienen las condiciones existentes al vencimiento, ya sin el poder vinculante del convenio.

(c) Se define la causa económica en los descuelgues (dos trimestres de caída de ventas). Cabe pensar que tanto los requisitos legales para firmar un convenio propio como los costes de negociación lleven a muchas pymes a seguir en el convenio sectorial. El descuelgue es por tanto uno de sus pocos mecanismos de ajuste, pero no parece que vaya a resultar mucho más fácil realizarlo ahora que tras la reforma de 2010 sin un pacto con los trabajadores. En caso de desacuerdo, la reforma añade una tercera instancia de resolución, la Comisión Nacional Consultiva de Convenios Colectivos (que puede delegar en un árbitro si no resulta ser inconstitucional), pero dada su naturaleza paritaria es improbable que facilite los descuelgues.

(d) Se suprime la autorización administrativa para las suspensiones de contratos y reducciones de jornada colectivas, aunque puede vetarlas la entidad gestora de las prestaciones por desempleo para evitar el fraude, dados los incentivos existentes en forma de bonificaciones para las empresas y prestaciones para los trabajadores.

18. Ver Bentolila, S., M. Izquierdo y J.F. Jimeno (2010): “Negociación colectiva: La gran reforma pendiente”, *Papeles de Economía Española* 124, 176-192

Todos estos cambios van en la misma dirección que las dos reformas anteriores, mejorando su diseño y haciendo efectivos el límite a la ultraactividad y la supremacía de los convenios de empresa. Donde la reforma rompe radicalmente con el pasado es en el siguiente punto:

(e) Si hay causas objetivas, el empresario puede reducir unilateralmente el salario del trabajador –si inicialmente supera el mínimo del convenio–, frente a lo que el trabajador puede pedir la rescisión del contrato con una indemnización de 20 días de salario (p.a.s.) o recurrir judicialmente. Si hay juicio, el empresario debe poder demostrar razones relacionadas con la competitividad, la productividad o la organización técnica o del trabajo (esta redacción es nueva).

Los efectos. Un grave problema del mercado de trabajo español es que los salarios y otras condiciones de trabajo no responden suficientemente a la situación económica, lo que eleva el paro y lo hace más variable a lo largo del ciclo¹⁹. Las medidas persiguen que esas condiciones estén más sujetas a la negociación, en respuesta a los cambios que continuamente afectan a los mercados en los que operan las empresas. La flexibilidad interna se ve además reforzada por la reducción de los costes de despido que contiene la reforma. Como se apuntó en Nada es Gratis, la flexibilidad interna y la externa son complementarias, lo que hará que ahora sea más fácil modificar las condiciones de trabajo y evitar así el despido²⁰.

Las principales beneficiadas por la reforma serán las grandes empresas. Muchas de ellas negociarán convenios propios que se ajustarán mejor a las condiciones de la empresa. Sin embargo, en la medida en que haya más convenios de empresa y más descuelgues, los negociadores de los convenios sectoriales también deberán tener más en cuenta la situación real y los intereses de las pymes y sus trabajadores, en vez de solo los de las grandes empresas, so pena de perder influencia. Este incentivo, sin

19. Bentolila, S. (2011): “La rentrée laboral”, Nada es Gratis, 09/09/2011, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=13812>)

20. Felgueroso, F. y M. Jansen (2010): “Flexibilidades laborales: ¿sustitutivas o complementarias?”, Nada es Gratis, 09/07/2010, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=5266>).

embargo, habría sido mayor si se hubiera condicionado la eficacia normativa de los convenios sectoriales a unos umbrales de representatividad reforzados para las empresas y los sindicatos en el ámbito de aplicación del convenio, como incluía la propuesta de Fedea²¹.

Cabe esperar, por tanto, que se reduzca la tasa de paro estructural de la economía española. Aunque de momento es imposible precisar en qué magnitud, podría ser importante. Por ejemplo, un trabajo reciente de Juan F. Jimeno y Carlos Thomas²² encuentra que la tasa de paro es menor con negociación al nivel de la empresa que del sector (alrededor del 5% menor para una economía europea típica) y que ese nivel puede lograrse mediante cláusulas de descuelgue eficientes. De nuevo a título de ejemplo, la economía alemana era considerada hace una década “el enfermo de Europa”, con crecimiento muy bajo y una tasa de paro del 9.3%. A partir de una amenaza por parte del Canciller Schröder de regular por ley el derecho al descuelgue, los agentes flexibilizaron sus posiciones y se produjo un importante proceso de descentralización de la negociación colectiva y de aplicación de cláusulas de descuelgue²³. Por ejemplo, en 2010 (un año en que el PIB creció un 3.7%) un 9% de los establecimientos recortaron los salarios base, mientras que la tasa de paro fue del 7% (no atribuimos la tasa de paro solo a este cambio, obviamente).

Flexibilidad interna y dualidad. También cabe esperar a medio plazo más contrataciones indefinidas y más conversiones de contratos temporales en indefinidos, tanto por el menor coste de despido como por la mayor flexibilidad interna. Sin embargo, pensamos que la reforma no será eficaz en atajar la dualidad, lo que puede socavar el objetivo de reducir la rotación mediante la flexibilidad interna. El despido de trabajadores temporales sigue siendo la medida de ajuste más barata y rápida, y la experiencia

21. “Nueve Propuestas para la Reforma de la Negociación Colectiva en España” (<http://www.fedea.net/negociacion-colectiva/PDF/9-propuestas-negociacion-colectiva.pdf>)

22. “Collective bargaining, firm heterogeneity and unemployment”, Documentos de Trabajo N° 1131 Banco de España, 2011, (<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/11/Fich/dt1131e.pdf>)

23. Véase este documento del Eurofound (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/87/en/2/EF1087EN.pdf>)

reciente muestra que los trabajadores indefinidos solo flexibilizan sus posiciones una vez que la empresa ha agotado el ajuste a través del despido de los temporales.

La dualidad podría incluso agravarse por la introducción del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, que alarga el periodo de prueba hasta un año. Este aspecto solo es relevante si la empresa renuncia a las jugosas bonificaciones posibles –entre ellas, 3.000 euros y la mitad de las prestaciones por desempleo que le queden al parado contratado–, pues si las cobra el contrato debe durar al menos tres años. En los casos en que la empresa renuncie a ellas, aparece una nueva casta de falsos empleados indefinidos a los que se puede despedir a coste nulo durante el primer año. Una solución mejor sería fijar para estos contratos indemnizaciones menores que las previstas en el contrato de fomento de empleo durante los primeros dos o tres años (aunque superior a la de los contratos temporales), en línea con la propuesta de contrato único de Tito Boeri y Pietro Garibaldi para Italia²⁴.

A corto plazo. La reforma laboral ha reducido los costes de despido en medio de una crisis que no cesa y por tanto la única manera de evitar un aumento aún mayor del paro es un ajuste rápido de los salarios. Pero es la urgente necesidad de una “devaluación interna” lo que parece explicar la decisión del Gobierno de permitir bajadas unilaterales de salarios. España ha experimentado una tasa de inflación excesiva y grandes pérdidas de competitividad desde 1999. Sabemos que los aumentos de los precios relativos frente al resto del mundo (apreciaciones del tipo de cambio real) son muy persistentes y también que los mecanismos alternativos, como el aumento de la productividad y la reducción de los márgenes empresariales, son difíciles de lograr en el corto plazo.²⁵

La indexación salarial y la ausencia de cláusulas de ajuste automático de los salarios ante el empeoramiento de la situación de las empresas impidieron un ajuste salarial gradual. La reforma permite corregir este error,

24. <http://www.lavoce.info/articoli/-lavoro/pagina1000075.html>

25. Blanchard, O.J. y P.A. Muet (1993): “Competitiveness through Disinflation: An Assessment of the French Macroeconomic Strategy”, *Economic Policy*, 8(16), 11-56.

con una indudable pérdida para los trabajadores, pero no parece que haya motivos suficientes para permitir el uso frecuente de este mecanismo.

Por una parte, las empresas deben aprender de sus errores e incluir en los acuerdos con sus trabajadores un vínculo directo entre las condiciones pactadas y la situación de la empresa. Por otra, este aspecto de la reforma erosiona la seguridad contractual y la capacidad de compromiso de las empresas, con posibles efectos indeseables. También abre la puerta a abusos, pues los empresarios pueden presionar a los trabajadores con rebajas salariales apelando a razones de competitividad. No sabemos si los jueces darán por buena esta medida, aunque sospechamos que no, en especial si no hay reducciones equivalentes de las horas de trabajo. Pero los trabajadores podrían no recurrir por miedo al despido (cuando además podrían perder en el juicio). Por tanto, creemos que se deberían limitar las reducciones unilaterales de salarios a situaciones excepcionales, difíciles de predecir, y se deberían especificar mucho mejor las condiciones objetivas para llevarlas a cabo.

Por último, si realmente le preocupan posibles crecimientos salariales excesivos, el Gobierno debería crear mecanismos estables de coordinación. El acuerdo reciente entre la patronal y los sindicatos²⁶ contiene algunos elementos interesantes al respecto, como la referencia a la inflación media de la Eurozona, que podrían dar lugar a mecanismos institucionales²⁷, por ejemplo creando un Foro Anual de Competitividad²⁸. Esta iniciativa podría contribuir a recomponer el dañado consenso social y nos pondría más en línea con el resto de Europa.

3. La reforma está coja

Como hemos descrito en las dos primeras secciones

26. II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014 (25 de enero de 2012)

27. Bentolila, S. y M. Jansen (2011): “Un pacto español para la competitividad”, Nada es Gratis, 15/03/2011, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=10174>)

28. Véase “Nueve Propuestas para la Reforma de la Negociación Colectiva en España” de Fedea (<http://www.fedea.net/negociacion-colectiva/PDF/9-propuestas-negociacion-colectiva.pdf>)

de este Apunte, , la reforma ha traído cambios en la regulación de los costes de despido y en las relaciones laborales, que deberían ayudar a reducir los principales desequilibrios de la economía española, y en particular el más importante, que es nuestra altísima tasa de paro estructural. Sin embargo, es patente que se queda corta, en al menos un par de áreas.

El elefante en la habitación: la dualidad. La reforma no aborda directamente la dualidad entre contratos temporales e indefinidos. Al acortar la brecha de costes de despido entre ambos, estimulará a las empresas a reducir la temporalidad. Sin embargo, el incentivo podría ser modesto pues en el margen, al final del segundo año, la brecha entre los 18 días del temporal y los 40 (objetivo precedente) o los 66 (improcedente) sigue siendo relativamente alta (salvo para las pymes hasta 25 empleados, que cobrarán 8 días por año de FOGASA en el objetivo precedente). Además, el nuevo contrato indefinido para emprendedores podría generar una ilusoria reducción de la temporalidad, al no tener ningún coste de despido el primer año.

Por ello, es probable que tampoco se logre reducir suficientemente la volatilidad del empleo a lo largo del ciclo, que crea desempleo “friccional”. En efecto, la posible caída de la temporalidad debería reducir la volatilidad, pero con los menores costes de despido actuales, el empleo indefinido será más volátil, con lo que el efecto neto es a priori dudoso. Ciertamente, la mayor flexibilidad interna hará que los salarios reales caigan más y más rápido en las recesiones, lo que reducirá la magnitud de los aumentos cíclicos del paro. (También crecerán más los salarios reales en las expansiones, pero creo que en menor medida.) No obstante, la caída del paro será más pequeña que la que podría lograrse reduciendo significativamente la temporalidad, porque los indefinidos aún contarán con un colchón de temporales que les protegerá inicialmente de los ajustes en el empleo.²⁹

El gran ausente: las políticas de empleo activas y pasivas. Hace unos meses asistí a una conferencia en

29. La discusión anterior sobre los salarios reales se refiere a su variación cíclica; el crecimiento a lo largo del tiempo está asociado al crecimiento de la productividad, que también debería verse favorecido por la reforma aunque, de nuevo, la persistencia de la temporalidad perjudicará este objetivo.

la OCDE³⁰ sobre políticas de empleo y lo que más me alarmó fue constatar lo anticuada que se ha quedado España en este campo.

En Europa hay un amplio consenso sobre dos puntos. El primero es que la percepción de prestaciones por desempleo, además de un programa esencial para mitigar los muy negativos efectos de la situación de desempleo sobre las personas, no es solo un derecho adquirido por la contribución previa, sino que también conlleva el deber de buscar trabajo. Por tanto, debe estar condicionada a la búsqueda efectiva de empleo o a la participación en programas de reinserción laboral o de formación.

El segundo punto de consenso es que las políticas activas bien diseñadas son útiles para reducir la duración de los periodos de paro. Para un nivel dado de puestos vacantes disponibles, el desincentivo a buscar empleo generado por la percepción de prestaciones y la inadecuada cualificación de los parados contribuyen a aumentar la duración del paro. De hecho, esas políticas son la tercera pata, junto con costes de despido bajos y prestaciones por desempleo generosas, de la llamada flexiguridad³¹, que practican países como Dinamarca. Una vía en aumento en países como Alemania, Australia, Austria, Dinamarca, Estados Unidos y el Reino Unido es la colaboración entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de colocación. No es la panacea y aún se está aprendiendo con la experiencia sobre su diseño óptimo, pero parece claro que deberían ser parte de la solución.

En España, por una parte, se suelen considerar las prestaciones como un derecho adquirido y, por otra, las políticas activas de empleo no funcionan. Cambiar la gestión de las prestaciones y las políticas activas no necesariamente requiere cambiar las leyes, máxime cuando las políticas activas están en manos de las comunidades autónomas, pero la reforma va en el sentido contrario al deseado, al comprometer recursos

30. Joint OECD/University of Maryland International Conference Labour Activation in a Time of High Unemployment, 14-15 November 2011, (http://umdcipe.org/conferences/LaborActivationParis/conference_papers.html).

31. Bentolila, S. (2010): "Flexiguridad ampliada", Nada es Gratis, 10/05/2010 (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=4125>)

para otros instrumentos menos eficaces.

En efecto, siguiendo pautas ya conocidas, la reforma potencia las bonificaciones para la contratación, en el contrato para emprendedores y en el contrato para la formación y el aprendizaje, en favor de los jóvenes, los mayores de 45 años, las mujeres y los parados de larga duración. En España el porcentaje del gasto en políticas activas que va a bonificaciones ya era el doble que en la OCDE en 2009, el 32% frente al 16%, mientras que gastamos menos en formación, 22% frente al 29% (últimos datos disponibles, que agradezco a J. Ignacio García-Pérez). Es sabido que las bonificaciones tienen escasos efectos de creación de empleo neto. Aquí la única esperanza (sin evidencia empírica, creo) es que su efecto sea asimétrico: mayor en una recesión profunda que en el período de expansión anterior (cuando el “peso muerto” era enorme). Las bonificaciones sí tienen, por otra parte, un claro efecto de desplazamiento de la contratación hacia los colectivos bonificados frente a los no bonificados. Además, la rotación de los trabajadores con bonificaciones es un 25%-45% superior a los no bonificados el primer año del contrato³².

En segundo lugar, la reforma contempla medidas, aún por desarrollar, para fomentar la formación de los empleados, pero contiene pocos cambios en la formación de los parados. Se rompe el monopolio que tenían las organizaciones empresariales y sindicales como beneficiarios de subvenciones destinadas a la financiación de la formación, algo muy deseable. También es bienvenido que se permita a las empresas de trabajo temporal actuar como agencias de colocación. Sin embargo, estas empresas tienen vetada la formación, lo que resulta incoherente. Una laguna importante es la falta de mecanismos de evaluación. Como ya dijimos hace tres años: “debe llevarse a cabo de forma rutinaria una evaluación rigurosa de las actividades realizadas en este campo, hoy prácticamente inexistente. Dicha evaluación debe ayudar a mejorar su diseño y orientar la asignación de recursos hacia aquellos programas,

32. Véanse García Pérez, J.I. y Y. Rebollo Sanz (2009), “The use of permanent contracts across Spanish regions: do regional wage subsidies work?”, *Investigaciones Económicas* vol. XXXIII (1), 2009, 97-130, y Cebrián, I., G. Moreno y L. Toharia (2011), “La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida”, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 198-(3/2011): 103-127

agencias y empleados públicos que muestren los mejores resultados”³³.

El principal problema es que el énfasis de la reforma en las bonificaciones detrae recursos de las otras políticas activas, como la reinserción y la formación, que son más efectivas. En un contexto de necesidad de reducción del déficit público del 8.5% al 3% en 2013, el coste de oportunidad de las bonificaciones es muy alto. Sospecho que el Gobierno habrá pensado que, en la deprimida economía en que vivimos, intentar resucitar la creación de empleo a través de bonificaciones resultaba menos arriesgado que otras vías. La evolución del empleo dirá si es así.

En suma, hemos avanzado hacia el modelo de la flexiguridad solo en la parte flexi (costes de despido y flexibilidad interna), pero apenas nada en políticas pasivas y activas, y la financiación de las últimas se ha hecho más difícil. Aunque lo aprobado en la reforma es un avance (si lo permite el teorema del second best), no está claro que nos lleve hacia una tasa de paro estructural suficientemente menor que la actual.

(*) Publicado originalmente en Nada es Gratis en tres partes, los días 14 y 28 de febrero y el día 13 de marzo de 2012.

Samuel Bentolila es el autor de la primera y la tercera parte, y coautor, con Marcel Jansen, de la segunda.

33. “Propuesta para la Reactivación Laboral en España”, Fedea, 2009, (http://www.crisiso9.es/propuesta/?page_id=37)