

UN ANALISIS DE LA REFORMA LABORAL

Carlos Sebastián

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

El alto nivel alcanzado por la tasa de paro en España es la consecuencia de dos factores independientes: uno salto en la evolución de la población activa que se produce desde principios de los años ochenta y la escasa capacidad de generar empleo que ha mostrado la economía española. El primer factor está, a su vez, causado por dos hechos: la burbuja demográfica de los 60 y el aumento en la tasa de participación femenina desde finales de los 70. Sin embargo, el peso de este factor en la determinación del alto nivel de la tasa de paro es inferior al que ha tenido el segundo de los factores mencionados.

La explicación de la raquítica evolución del empleo en España hay que buscarla, junto a algunos problemas estructurales del sistema productivo español, en el alto nivel y fuerte crecimiento del **coste de uso del trabajo**. El coste de uso del trabajo tiene tres componentes: los costes salariales, los costes laborales no salariales y los costes laborales implícitos.

Los costes salariales, que habían crecido de forma desmesurada durante la transición política, hasta el punto de que podemos decir que la economía española sufrió más un "shock" salarial que un "shock" de los precios del petróleo, han crecido durante la década de los 80 más de lo aconsejable en función del crecimiento de la productividad y de la evolución de los costes de nuestros competidores. Los costes laborales no salariales, por su parte, formados fundamentalmente por las cotizaciones a la Seguridad Social, son muy altos relativamente a los de otros países y han tenido, además, un comportamiento alcista en los últimos veinte años. Por último, los costes laborales implícitos, que representan la valoración económica de las limitaciones impuestas a las empresas que les impide utilizar de forma óptima el factor trabajo, son mayores que en la mayoría de los países industriales y han disminuido de forma insuficiente y en una dirección subóptima. Estos costes afectan negativamente a la productividad, contribuyen al crecimiento excesivo de los costes salariales y son una de las causas de la muy escasa sensibilidad del salario real a la evolución del mercado de trabajo. Estos costes implícitos, por lo tanto, no sólo presionan al alza el coste de uso del trabajo por sus negativas repercusiones sobre la productividad, sino, también, contribuyen a elevar los costes salariales. En un contexto de incertidumbre sobre los resultados empresariales, la presencia de altos costes laborales implícitos desaniman fuertemente la inversión empresarial, afectando, también por esta vía, el crecimiento del empleo.

El alto nivel de los distintos componentes del coste de uso del trabajo y su excesivo crecimiento son, en buena medida, consecuencia de un conjunto de regulaciones presentes en el mercado de trabajo español. Regulaciones en los siguientes aspectos: 1. Contratación laboral. 2. Financiación del sistema de pensiones. 3. Negociación colectiva y determinación salarial. 4. Organización del trabajo. 5. Protección al desempleo. 6. Adecuación de la oferta de trabajo a la demanda.

La reforma laboral recientemente aprobada ha dado algunos tímidos pasos en la buena dirección en lo concerniente a las regulaciones de los aspectos 1, 4 y 6, manifestando, así mismo, buenos propósitos, aunque escasa claridad, en lo referente a las regulaciones del tipo 3.

En las regulaciones sobre la contratación laboral dos son los aspectos relevantes: la forma del contrato y las condiciones de extinción del mismo. En ambos aspectos se han producido algunas modificaciones.

En la primera, la más positiva ha sido la liberalización de la contratación a tiempo parcial, ampliando la noción de lo que se entiende por tiempo parcial. La flexibilización del número de horas que un empleado presta sus servicios a una empresa tiene efectos positivos sobre la organización de la producción, aumenta la demanda de empleo y estimula la oferta de trabajo. Ello podría contribuir, además, a reducir la presión sobre los salarios. Por otra parte, la reforma contempla la paulatina supresión de los contratos temporales, al suprimir los contratos de fomento del empleo. Resulta bastante evidente que la generalización de la contratación temporal que se inicia a finales de 1984, pese a suponer, entonces, un elemento de flexibilización en la contratación, no constituye una forma óptima de contratación laboral, pues tiene efectos perniciosos sobre la productividad y contribuye a la escasa sensibilidad de los salarios a la situación del mercado de trabajo. La convivencia de los contratos temporales con contratos indefinidos no estimula la formación del trabajador, ni incentiva un mayor esfuerzo por parte del empleado (que sabe que la probabilidad de ser despedido es mayor que la del trabajador fijo, con independencia del esfuerzo relativo) y reduce sensiblemente la presión de los empleados temporales (reales o potenciales) sobre los empleados fijos a la hora de demandar subidas salariales. El complemento necesario de esta supresión (paulatina) de los contratos temporales hubiera sido una reducción significativa de los costes de despido de los trabajadores fijos, lo que, desafortunadamente, no se ha producido. Por último, se han reformado las figuras de los contratos en formación creando los contratos trabajo en prácticas y los contratos de aprendizaje. Lo más positivo ha sido la reducción de los topes mínimos de retribución de los que, cumpliendo los requisitos previstos, sean contratados con estas figuras. Existen dudas sobre el éxito de estas formas de contratación, pero difícilmente pueden ser consideradas como distorsionadoras.

En lo que se refiere a las condiciones de extinción de los contratos, la reforma laboral ha avanzado poco. Se configuran tres tipos de despidos: individuales por motivos disciplinarios, individuales o plurales por causas justificadas y colectivos por causas justificadas. En los primeros apenas hay modificaciones, manteniéndose las figuras de despido procedente y despido improcedente. En este último caso se mantiene el pago de los salarios de tramitación y la indemnización de 45 días por año trabajado, con un máximo de 42 meses, si la empresa decide no readmitir al trabajador. La realidad de las cosas es que la declaración de despido procedente ha sido un "rara avis", por lo que las empresas evitan en lo posible el despido individual o pactan indemnizaciones mayores que las legales cuando deciden realizarlo. El mantenimiento, por la reciente reforma, de este sistema de despido individual, que incentiva el incumplimiento de los trabajadores indefinidos, resulta decepcionante.

En los despidos por causa justificada se han ampliado los motivos, introduciendo causas económicas, lo que debe ser considerado como un avance relevante, en la medida en que, si su aplicación se corresponde con la intención del legislador, va a permitir una gestión mucho más flexible de los recursos laborales a lo largo del ciclo y en las empresas en reestructuración. Se definen los criterios, en función del número de trabajadores afectados, para determinar si el

despido es colectivo o no. En el despido colectivo se mantiene la necesidad de autorización administrativa, aunque se reducen en alguna medida los plazos, cambiando, además, el sentido de principio del silencio administrativo (haciéndolo positivo en lugar de negativo). La autorización administrativa, que ha sido eliminada en países como en Francia, no se justifica, por lo que tiene de burocratización y por la incertidumbre que crea a una empresa que está sufriendo ciertos desajustes (los que la han llevado a plantearse el despido colectivo) y que, lógicamente, ha visto debilitada su posición frente a las entidades de crédito y a los proveedores. Una empresa de 100 trabajadores que ha visto reducido su demanda en un 15 o 20%, por motivos cíclicos o por pérdida de competitividad, se verá implicada en el proceso administrativo en cuanto que quiera despedir a 10 trabajadores, con las correspondientes consecuencias sobre sus resultados y sobre su posición frente a sus financiadores. Queda por último comprobar como se solucionarían los despidos no colectivos por causa justificada en los que los afectados acudan a posteriori a la vía judicial. Si se reprodujera lo que observamos en los despidos individuales disciplinarios, pudiera resultar que la vía administrativa es un mal menor. La indemnización en los despidos por causa justificada (no disciplinaria) se mantiene en 20 días por años trabajado con un máximo de 12 meses. Lo cual resulta alto, pero no excesivo. El problema, de nuevo, es que como la probabilidad de obtener la autorización administrativa aumenta considerablemente si se obtiene el acuerdo de los representantes de los trabajadores, en las consultas que preceptivamente hay que realizar mientras que la Administración estudia el expediente, se tiende a pactar indemnizaciones mayores.

En resumen, en lo concerniente a la contratación laboral la reforma ha dado pasos en la dirección correcta, pero aún se queda lejos de un modelo más eficiente en el que junto a la contratación a tiempo parcial, la forma común de contratos fueran los de tiempo indefinido, pero con una reducción de los costes de despido; reducción que debe tomar en consideración que los costes reales son significativamente superiores a los costes legales. Conviene recordar que los altos costes de despido no han evitado las fuertes caídas del empleo (incluso han contribuido a incrementarlas a medio plazo) y, sin embargo, han supuesto un freno al aumento de la productividad, han presionado al alza los salarios y han desincentivado la inversión productiva.

En las regulaciones sobre la organización del trabajo, la reforma flexibiliza algunos aspectos, como la movilidad funcional, la determinación del tiempo de trabajo, la retribución de las horas extraordinarias, la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, etc. Pero lo que hace más profusamente en este punto es remitir a la negociación colectiva la regulación de muchos aspectos de la organización del trabajo que venían estando reguladas normativamente. Esto supone una flexibilización en la gestión de los recursos humanos de las empresas y puede contribuir a que la negociación colectiva supere su enorme pobreza de contenidos. Es especialmente significativo en este sentido la propuesta de suprimir las arcaicas Reglamentaciones Nacionales del Trabajo (cambiaron de nombre al acabar el antiguo régimen, pero no de contenido) sustituyendo algunos de sus contenidos por acuerdos en los convenios. Esta vez, en contra de lo que ocurrió con la reforma de principios de los 80, se fija una fecha en la que tales reglamentos dejarán de existir, con independencia de que se haya alcanzado un acuerdo o no. Esto evitará que se repita la experiencia de que sólo 15 Reglamentos han sido derogados en más de 13 años de los 144 existentes. El juicio global de este aspecto de la reforma es claramente positivo.

En lo que se refiere a las regulaciones que afectan al funcionamiento del mercado de trabajo, a la educación de la oferta de trabajo a la demanda, la reforma da algunos pasos. Básicamente, la supresión del monopolio del INEM, admitiendo agencias privadas de colocación, y, por otra

parte, la regulación de las empresas de trabajo temporal. Ambas medidas son correctas, aunque hay dudas acerca del funcionamiento de las últimas. Sin embargo, uno de los elementos básicos para la adecuación de la oferta a la demanda, como es la formación profesional, que tan insatisfactoria resulta en nuestro país, sigue siendo una asignatura pendiente. Y otro segundo elemento de gran importancia, como es la movilidad geográfica de la población activa, sigue siendo bajísima, aunque su incremento necesita, como condición necesaria, reformas en los mercados inmobiliarios e hipotecarios, además de tiempo, una vez realizadas las mencionadas reformas, para que cambien los hábitos de los españoles en lo que se refiere a su movilidad geográfica.

La negociación colectiva en España es muy pobre por distintos motivos. Sus contenidos van poco más allá de la determinación salarial y de la jornada. La determinación salarial contiene muy escasos elementos retributivos de carácter variable, ligados a la productividad del empleado y a los resultados de la empresa. Un gran número de convenios, por otra parte, se realiza con el grado más ineficiente de concentración (a nivel de rama o sector o a nivel de provincia o comunidad autónoma). Todo ello, y una deficiente cultura empresarial al respecto, determina un muy escaso interés de los empresarios por la negociación colectiva.

Esta deficiente situación es abordada por la reforma laboral con cierta falta de confianza sobre el camino a seguir. Hay elementos positivos, como es la admisión de la cláusula de descuelgue salarial en los convenios de ámbito superior a la empresa y como es la mencionada remisión a la negociación colectiva de muchos aspectos regulados anteriormente (entre ellos, los contenidos de los Reglamentos del Trabajo). Resulta incierto como va a evolucionar la negociación colectiva. Va a depender mucho de los propios agentes sociales, que tendrán que actuar en un contexto más desregulado de lo que venía siendo habitual. La convivencia de acuerdos marco a nivel nacional con convenios a nivel de empresa (en algunos casos, también, acuerdos marco a un nivel intermedio) sería, probablemente, la articulación más apropiada de la negociación colectiva. No parece que la reforma se haya planteado introducir los mecanismos para incentivar que esta estructura articulada acaba siendo una realidad. Ni siquiera resulta claro que sea este el modelo de negociación colectiva defendido.

Por último, aunque posterior a la reforma laboral, se está planteando ahora en la discusión del proyecto de Presupuestos para 1995, otro aspecto importante de las regulaciones que afectan al coste de uso del trabajo: las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. La sustitución de cotizaciones empresariales por imposición indirecta resulta defendible. La elección de la figura impositiva cuyos tipos se elevarían para compensar los menos ingresos de la Seguridad Social (que se financiaría, en una proporción mayor de la que ya viene haciéndolo, con cargo al Capítulo 4 del Presupuesto del Estado) no es irrelevante, pero resulta menos importante que la decisión de reducir las cotizaciones empresariales. Puestos a desear soluciones óptimas, sería preferible que la sustitución fuera por un menor gasto público. La elección entre el IVA o los impuestos sobre los combustibles (habría que considerar también la energía eléctrica) no es fácil, pues ambos tienen sus ventajas y sus convenientes. La intensidad de estos últimos depende de como se traslade a los precios finales el aumento del IVA (y como afecte a la determinación salarial este aumento de precios) y de como afecte a los costes de producción el aumento del coste energético. El utilizar un aumento de IVA para sustituir a las cotizaciones empresariales beneficiaría especialmente a las empresas exportadoras.

En cualquier caso las cifras utilizadas hasta la fecha ponen de manifiesto, por su enorme modestia, cierta incredulidad sobre la bondad de la decisión de sustituir las cotizaciones empresariales por otra figura impositiva. Un punto de reducción parece a todas luces insuficiente dado el alto nivel de las contribuciones empresariales.

Para finalizar, la reforma laboral supone un avance en la dirección correcta, pero es muy tímida en lo que se refiere a los costes de despido, mantiene intacto el sistema de cobertura del desempleo, que sólo fue reformado por la crisis financiera del sistema en el año 93, carece de un objetivo claro en la reforma de la negociación colectiva y en la determinación salarial, y no aborda algunas cuestiones relevantes, especialmente las relativas a la formación profesional. La continuación de la reforma se va a producir, presumiblemente, en la Ley de Presupuestos de 1995 con la modesta reducción de las contribuciones empresariales, y, de nuevo, se plantea con gran timidez y escasa convicción.