

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA RECIENTE REFORMA DEL SISTEMA DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO(*)

Emilio Congregado(**) y José Ignacio García Pérez(***)

1. INTRODUCCIÓN

Quizá no recordarán muchos una situación de confrontación tan intensa entre Gobierno y sindicatos como la vivida en los últimos meses y que tuvo su colofón en la huelga general del pasado 20 de junio. Desde la primera legislatura del Gobierno del Partido Popular las sucesivas reformas laborales se habían realizado a través de pactos sociales de amplia base, en los que sindicatos, gobierno y empresarios habían consensuado diferentes medidas encaminadas a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Quizá la desaceleración de la actividad económica y el previsible fin de la buena coyuntura laboral que ha acompañado a anteriores acuerdos haya marcado un punto de inflexión en la relación entre Gobierno y sindicatos.

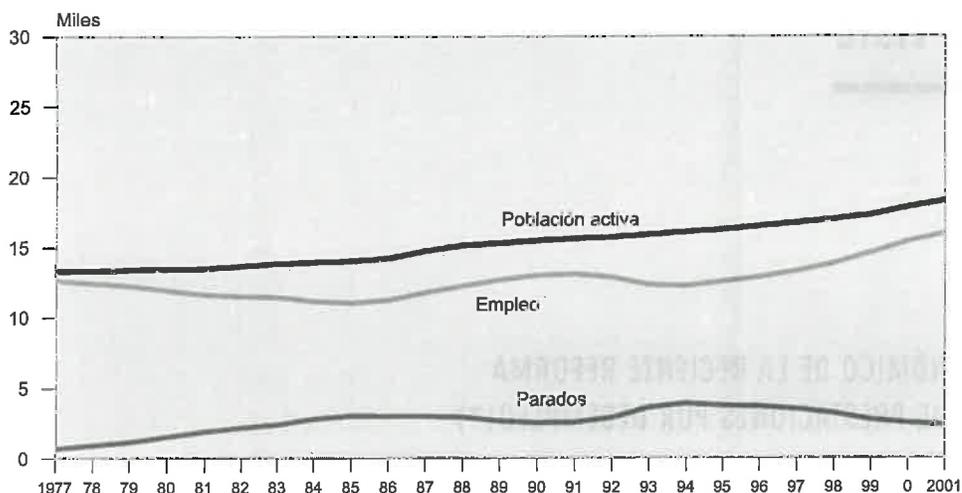
Sin embargo, esta situación no es nueva y, de hecho, ha sido la tónica habitual desde el comienzo del período democrático actual cada vez que se han producido reformas dirigidas a flexibilizar el mercado de trabajo y, más recientemente, a adecuar las instituciones laborales de forma que las prestaciones por desempleo no generen efectos perturbadores sobre la salida del desempleo.

Desde 1984, el mercado de trabajo español se ha visto sometido a cuatro grandes reformas que han intentado, con diferente grado de efectividad, reducir las rigideces que impiden el co-

recto funcionamiento de este mercado y que según distintas instituciones españolas y europeas (ver OCDE, 1994 y Blanchard *et al.*, 1995) explican gran parte del diferencial de la tasa de paro española respecto a la del resto de países de la Unión Europea.

El proceso iniciado en 1984 optó inicialmente por favorecer la entrada al mercado de trabajo mediante la eliminación de la causalidad a la hora de utilizar la modalidad de contratación temporal. El efecto principal de esta reforma fue un crecimiento exponencial de la tasa de temporalidad que generó una fuerte dualización del mercado entre trabajadores temporales e indefinidos. En 1992, encontramos una reforma que podemos considerar antecedente de la de 2002, por su notable incidencia sobre el sistema de prestaciones por desempleo. Las reformas de 1994 y 1997, por su parte, tuvieron una motivación distinta: los efectos negativos de la dualización del mercado de trabajo generada por la reforma de 1984 (ver Toharia, 2001) motivaron la implementación de estas dos nuevas reformas, que constituyeron unas auténticas contrarreformas con el objetivo de reducir la tasa de temporalidad pero en las que, además, se trataron por primera vez temas hasta entonces tabú, tales como la flexibilización de la organización interna del trabajo en la empresa, la redefinición del despido improcedente, la reducción de los costes directos del despido, o el fomento de la contratación a tiempo parcial(1).

GRÁFICO 1
LOS EFECTOS DE LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa.

Si evaluáramos los efectos de estas reformas institucionales en el mercado de trabajo en términos del comportamiento experimentado por éste tras cada una de ellas (ver gráfico 1), la última, la de 1997, habría sido muy positiva aunque es difícil saber en qué medida la coyuntura laboral reciente es atribuible a esta reforma o al ciclo expansivo experimentado por la economía española en los últimos años (ver García Pérez y Muñoz Bullón, 2001). En cualquier caso, y pese a la favorable coyuntura, la tasa de paro y la tasa de temporalidad española siguen situándose muy por encima de las europeas.

En retrospectiva, la reforma abordada por el gobierno el pasado mes de Mayo tan solo supone un paso más en el proceso de flexibilización del mercado de trabajo iniciado en 1984, dirigido, esta vez, a corregir el posible desincentivo que a la búsqueda y aceptación de un empleo puede suponer la percepción de un subsidio por desempleo, ya sea este contributivo o asistencial. Así pues, con esta reforma se trata de favorecer la dinámica de entrada en el empleo, introduciendo elementos que incentiven al desempleado a aceptar un mayor número de ofertas de empleo, a la vez que se intenta de nuevo retocar los costes de despido, flexibilizar la jubilación anticipada, fomentando las situaciones mixtas de trabajo a tiempo parcial y pensión parcial a partir de los 52 años y regular la situación de colectivos especiales como los fijos discontinuos, los emigrantes retornados o los

trabajadores eventuales agrarios. Evidentemente, todo este conjunto de medidas tienen efectos colaterales sobre el presupuesto y sobre los ingresos de la Seguridad Social, aunque no creemos que sean éstas las motivaciones de la reforma. No obstante, el hecho de que en los pasados años de fuerte crecimiento económico y caída del desempleo el gasto en prestaciones por desempleo no haya descendido al mismo ritmo que lo han hecho las cifras de desempleo, debe haber encendido las alarmas del ministerio(2). En cualquier caso, creemos que la mayor parte de las controversias planteadas en torno a las medidas incorporadas en esta reforma se están desarrollando en un plano inadecuado, sin un análisis riguroso de las mismas. Nuestro objetivo es intentar analizar los posibles efectos que las medidas aprobadas pueden tener sobre el mercado laboral, sobre la base de las proposiciones teóricas y de la evidencia empírica que nos proporciona el análisis económico, acerca de los problemas que intenta abordar la reforma. Para ello se realiza un análisis exhaustivo de las principales medidas de la reforma(3), aportando argumentos y contraargumentos, en un intento de aclarar si se encuentran lo suficientemente justificadas y de entrever sus posibles efectos en el mercado de trabajo.

La reforma recientemente aprobada por el gobierno se enmarca dentro de los objetivos de empleo fijados por la Unión Europea desde el Consejo de Lisboa en Marzo de 2000. Estos ob-

jetivos se cifran en alcanzar una tasa de empleo total, definida como el cociente entre empleados y población en edad de trabajar, del 70 por 100 para el año 2010, con una tasa de empleo para mujeres superior al 60 por 100 y teniendo en cuenta que la calidad del empleo debe mejorar. Este es el gran objetivo de la política económica en general para los próximos años y de la política laboral en particular. De hecho, España es uno de los países más alejados de este objetivo. A día de hoy la tasa de empleo española es del 59,24 por 100 siendo la tasa femenina de solo el 44,4 por 100. Si la estructura de población en el año 2010 fuera similar a la actual, haría falta crear más de 2,9 millones de empleos en los próximos ocho años.

Por tanto, el énfasis actual no está tanto en reducir las cifras de desempleo, cifras ya de por sí sujetas a cambios metodológicos que las hacen, a veces, poco fiables, sino en aumentar considerablemente las cifras de empleados. De hecho, para llegar a los objetivos propuestos por la Unión Europea habría que crear más de 2 millones de puestos de trabajo que fueran ocupados por mujeres y, actualmente, hay casi 1,2 millones de mujeres desempleadas(4). Por tanto, lo que queremos enfatizar es que el objetivo actual debe ser la reactivación de la demanda de trabajo y la adecuación de la oferta a la demanda más que el reducir de manera más o menos ingeniosa las cifras de desempleo.

En este sentido, la actual reforma tan solo constituye una actuación parcial, sobre un lado del mercado, que debería complementarse con medidas encaminadas a fortalecer el tejido productivo si se quiere cumplir con los objetivos anteriormente descritos. Un tejido empresarial insuficiente, incapaz de generar el empleo necesario puede llegar a convertirse en una barrera insalvable a la hora de corregir el problema del desempleo. Sin embargo, ninguna de las reformas hasta ahora aprobadas aborda los problemas que se derivan de la insuficiencia en la demanda de trabajo generada por las características del tejido empresarial(5).

El presente artículo se divide en cuatro apartados, el primero de los cuales es esta introducción. El segundo apartado se dedica al análisis de las principales medidas planteadas por la reforma cuyo objetivo declarado es facilitar oportunidades de empleo y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Las medidas que tratan de corregir *disfuncionalidades* del

sistema de prestaciones por desempleo son analizadas en el tercer apartado. El trabajo se cierra con las conclusiones y con un avance de la efectividad que, a nuestro juicio, pueden tener algunas de las medidas instrumentadas.

2. MEDIDAS ENCAMINADAS A FACILITAR LA ENTRADA Y MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO

En su exposición de motivos, el Real Decreto-Ley 5/2002 se marca como objetivo, en línea con la Constitución Española, el Tratado de Roma y con las Directrices aprobadas en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, arbitrar un conjunto de medidas mediante las cuales los poderes públicos garanticen las prestaciones económicas necesarias para afrontar las situaciones de paro, a la vez que den oportunidades de empleo y formación a los desempleados posibilitando que éstos puedan encontrar trabajo en el menor tiempo posible. Sobre la base de este principio general, el Gobierno español decide acometer la quinta gran reforma del mercado de trabajo español desde el comienzo de la democracia centrada, esta vez, en la reforma de las prestaciones por desempleo con las siguientes finalidades: i) facilitar las oportunidades de empleo para todas aquellas personas que deseen incorporarse al mercado de trabajo; ii) mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo; y, iii) corregir las disfunciones observadas en los distintos sistemas de protección por desempleo.

Sin embargo, las actuaciones previstas en cualquier disposición legislativa pueden ver mermada su efectividad tanto por la existencia de disfunciones entre los objetivos y los instrumentos que se articulan, por fallos de ejecución, y, en muchos casos, debido a que se encuentran basadas en un mal diagnóstico. Este último es nuestro objetivo principal: comprobar si el diagnóstico en el que se basan está suficientemente apoyado por la evidencia empírica y por la Teoría Económica.

2.1. El *compromiso de actividad* como forma de incentivar la búsqueda de empleo

En el contexto de la *teoría de la búsqueda de empleo* (ver Mortensen, 1986), la probabilidad de encontrar un empleo depende de la probabi-

lidad de recibir ofertas laborales y de la probabilidad de que un desempleado acepte tales ofertas. Evidentemente, esta probabilidad de salir del desempleo no será igual para un parado que recibe prestaciones que para un parado que no las recibe, ya que los perceptores de prestaciones tendrán un mayor salario de reserva, es decir, un mayor nivel mínimo de la oferta que están dispuestos a aceptar, dado que su renta estando parado es mayor que la de los no perceptores. Por tanto, al tener mayores salarios de reserva, estos trabajadores también tendrán menores tasas de salida del desempleo. Sobre la base de este razonamiento cabe colegir que la exigencia de mayores requisitos a la hora de generar el derecho a percibir prestaciones por desempleo, a la vez que una posible reducción de su duración o de su cuantía deben favorecer el acceso de los desempleados al mercado de trabajo. Por otra parte, la medida de incentivar la búsqueda activa de empleo, al afectar a la tasa de llegada de ofertas, también debe aumentar la probabilidad de salida del desempleo.

La reforma se asienta pues, desde esta perspectiva, en la idea de que una parte del paro es de naturaleza voluntaria. No es un problema de demanda sino que se debe al rechazo de algunos parados a aceptar los empleos vacantes, a causa de sus altos salarios de reserva. Llegados a este punto cabe preguntarse acerca de lo que nos dice la evidencia empírica sobre la relación entre el cobro de prestaciones por desempleo y la tasa de salida del desempleo. En otros términos, que nos dice la evidencia empírica sobre las siguientes cuestiones: ¿el ser perceptor de prestaciones por desempleo es un factor que inhibe la salida del desempleo?; ¿influye decisivamente la percepción de prestaciones en la intensidad de la búsqueda o en la tasa de aceptación de ofertas?

Sobre la primera de las cuestiones existe una abundante literatura que intenta estimar la relación entre la percepción de prestaciones y la salida del desempleo, la cual parece mostrar que la percepción de prestaciones hace que la tasa de salida del desempleo sea menor(6). Sin embargo, son relativamente escasos los estudios sobre el efecto diferencial de las prestaciones por desempleo sobre los dos componentes de la tasa de salida del desempleo: llegada de ofertas y aceptación de las mismas. Entre estos últimos, García Pérez (2001) estima estructuralmente un modelo de búsqueda de empleo en-

contrando que las probabilidades de aceptación son considerablemente menores para individuos con prestaciones por desempleo pero que éstas son altamente crecientes con la duración del desempleo. De hecho, para individuos que llevan más de 5 meses desempleados las tasas de aceptación son del 100 por 100, incluso para aquellos que reciben prestaciones. Por ello, parece que el problema de estos trabajadores no es que no acepten ofertas de trabajo. No obstante, también se encuentra evidencia de que la tasa de llegada de ofertas es menor para los trabajadores con prestaciones. Este modelo no permite identificar la razón de este resultado pero, sin duda, el esfuerzo de búsqueda podría estar detrás de la menor llegada de ofertas para individuos con prestaciones y con altas duraciones en el desempleo. En este sentido, cualquier iniciativa que incentive a los parados con prestaciones a buscar más activamente ayudaría a reducir la estancia en el desempleo. Por su parte, Gómez y Toharia (2000) matizan de forma importante el resultado anterior: la percepción de prestaciones no tiene un efecto significativo sobre la intensidad de la búsqueda de los encuestados que la Encuesta de Población Activa clasifica como parados. La diferencia de resultados obedece a la propia estructura metodológica de la EPA. Si un parado inscrito en el INEM y perceptor de prestaciones, declara que no ha realizado una búsqueda activa de empleo en la semana anterior, no es considerado un parado sino que pasa a ser considerado inactivo a efectos de la Encuesta de Población Activa.(7) Utilizando a los parados que, definidos como tales perciben prestaciones por desempleo, estos autores no encuentran un efecto significativo de la percepción de prestaciones sobre la intensidad de la búsqueda. Si encuentran en cambio, un efecto significativo de las prestaciones en la búsqueda de aquellos que inscritos en el INEM y siendo perceptores de prestaciones no buscan activamente empleo. Sin embargo, el actuar sobre este colectivo no reduciría la cifra de paro de la EPA ya que, a efectos de ésta, estos individuos son inactivos. Por tanto, si el objetivo de la reforma es conseguir reducir numéricamente la cifra de paro, posiblemente el compromiso de actividad tenga unos efectos menores sobre ésta o incluso puede aumentar algo la tasa de paro, ya que perceptores de prestaciones que son considerados inactivos a efectos de la EPA pueden cambiar su clasificación a la de parados si se les exige una búsqueda activa para poder seguir recibiendo dichas prestaciones.

2.2. Los cambios involuntarios de itinerario profesional, la movilidad geográfica y la aceptación de salarios inferiores

Estas medidas, adoptadas en la reforma, presuponen que el perceptor de prestaciones tiene menor disponibilidad a aceptar empleos que supongan cambios en su itinerario profesional, su residencia o a aceptar un empleo con un salario inferior. Sin embargo, la evidencia empírica no parece apoyar del todo algunas de estas hipótesis. Parece claro que incentivar la movilidad geográfica y funcional debe permitir adecuar la oferta y la demanda, pero lo que no parece tan claro es que los desempleados no se muestren dispuestos a ello. Gómez y Toharia (2000), obtienen evidencia de que los más dispuestos a aceptar un empleo que suponga un cambio de residencia son los desempleados que perciben prestación asistencial y los que no cobran ni han cobrado prestación, mientras que Ahn & García Pérez (2002) obtienen un resultado distinto para el caso de aceptar un empleo que implique percibir un salario inferior al adecuado a su cualificación: parece que el perceptor de prestaciones por desempleo no muestra diferencias significativas respecto a los no perceptores en cuanto a la respuesta a esta pregunta, dado que el salario de reserva es tan bajo que no afecta a la decisión de aceptar una oferta. Este resultado, además, se ve reafirmado con la estimación estructural del modelo de búsqueda de empleo para datos españoles citado anteriormente. En definitiva, salvo para duraciones muy cortas en el desempleo, parece que los trabajadores no muestran una tasa de rechazo de ofertas muy alta. Por otra parte, hay que tener en cuenta que, según datos de la EPA, el porcentaje de parados que reciben prestaciones es del 19,5 por 100(8), de los cuales solo el 34,3 por 100 llevan desempleados más de 12 meses (Fuente: EPA, 4º trimestre, 1996). En definitiva, las sanciones que establece el decreto para quienes rechacen ofertas adecuadas, solo estarían afectando a un porcentaje muy reducido del total de desempleados por lo que los efectos de esta medida en términos cuantitativos no deben ser muy importantes.

2.3. Fomentar el acceso al empleo a determinados colectivos

Si bien no existen pruebas concluyentes de que la percepción de prestaciones inhiban la

búsqueda, si parece que entre las variables que influyen sobre la búsqueda de empleo hay un efecto significativo de la edad junto a otras características personales. Así, existe evidencia de que, entre los perceptores de prestaciones, los mayores de 54 años y las mujeres(9) son los que menos probabilidad presentan de buscar activamente, lo que puede interpretarse como un argumento a favor de la actuación encaminada a permitir la fórmula mixta de trabajo y percepción de prestaciones prevista para los mayores de 52 años. Por otra parte, el subvencionar el acceso al mercado de trabajo de las mujeres tras el parto también parece una medida muy adecuada no solo de cara a la inserción de éstas en el mundo laboral sino también para ayudar a mejorar las pobres cifras de fertilidad que muestra la sociedad española en los últimos años.

2.4. Desaparición de los salarios de tramitación

El salario de tramitación es el que recibe un trabajador despedido para ser compensado por las retribuciones que deja de percibir entre el momento en el que se extingue la relación laboral y la fecha en la que el juez de lo social da a conocer la sentencia que determina si el despido es procedente o no(10), o mientras empresario y trabajador llegan a un acuerdo en el Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación, antes de llegar a los tribunales. Por tanto, estos salarios de tramitación forman parte de los costes de despido que debe considerar la empresa en sus decisiones tanto de contratación como de despido. Existe abundante literatura teórica y empírica sobre los efectos de dichos costes sobre el empleo. La conclusión fundamental de estos estudios es que cuanto mayor es el coste de despido menor es el nivel de empleo, ya que éstos elevan los costes laborales. Evidentemente, unos mayores costes de despido reducen la tendencia a despedir, pero no es menos cierto que también existen efectos sobre la decisión de contratación, ya que los costes esperados futuros de esta decisión son mayores. Asimismo, unos costes de despido altos hacen que los empresarios prefieran aumentar el número de horas trabajadas a aumentar el número de trabajadores, reduciendo el valor de las empresas y el nivel de inversión de las mismas, a la vez que provocan cambios en las participaciones relativas de trabajo y capital a favor de éste último. La combinación de todos estos efectos

generan el resultado ya avanzado, que se encuentra corroborado por la literatura empírica: unos altos costes de despido provocan unos menores niveles de empleo a nivel agregado.

En España, los costes de despido han sido tradicionalmente considerados muy altos (OCDE, 1994), teniendo en cuenta el mercado de trabajo europeo. Aunque el coste del despido procedente (20 días) está en línea con el resto de países europeos, el despido improcedente es de los más caros de Europa, 45 días por año trabajado. Tras la reforma laboral de 1997, se rebajó sustancialmente este coste para los nuevos contratos indefinidos, hasta 33 días, pero lo que se ha mantenido inalterado hasta ahora son los costes adicionales que supone la decisión de despedir (asesoría, demora, costes judiciales, etc.) entre los que destacan los salarios de tramitación. Según estimaciones de algunos expertos (véase Bentolila, 1997) estos salarios de tramitación suponen, en términos medios, unos dos meses de salario(11). Así, para un trabajador con un año de antigüedad en el empleo, los salarios de tramitación pueden llegar a suponer entre un 57 por 100 y un 65 por 100 del total a pagar por el empresario tras tomar la decisión de despedir, dependiendo si su contrato es de los anteriores a la reforma de 1997 o no. Estos porcentajes son de entre un 21 por 100 y un 27 por 100 para un trabajador con 5 años de antigüedad y de entre un 11 por 100 y un 15 por 100 si el trabajador ha estado trabajando 10 años en la empresa. En relación al coste total para el empresario de este trabajador (salario y costes de despido), sin tener en cuenta impuestos y cotizaciones sociales, la suma de indemnización por despido y salarios de tramitación supone más del 25 por 100 del total para un trabajador con 1 año de antigüedad y más del 11 por 100 para un trabajador que ha trabajado 10 años en dicha empresa. En definitiva, el salario de tramitación está elevando considerablemente los costes del factor trabajo para las empresas por lo que, si bien el efecto neto sobre el empleo total puede ser pequeño, lo que no ofrece ninguna duda es que lo que sí que está provocando es un sesgo muy importante para que las empresas no utilicen los contratos indefinidos sino los temporales, cuyos costes de finalización son mucho menores. De hecho, según el Ministerio de Trabajo, las empresas se ahorrarán en torno a 193 millones de euros con esta medida. Dicha cifra es la suma de los 124,7 millones que suponen los salarios de tramitación generados como media en el

2000 en las conciliaciones administrativas más los 68,6 millones de euros de salarios de tramitación devengados en los tribunales.

Por tanto, la sustitución de los salarios de tramitación por la percepción de las prestaciones por desempleo que correspondan al trabajador es una medida que va destinada, claramente, a dar respuesta a estos problemas señalados en la abundante literatura económica sobre costes de ajuste, en general, y de despido en particular. Creemos que esta medida puede ayudar a que el sesgo de los empresarios hacia la contratación temporal se reduzca y que por tanto se empiece a vislumbrar una reducción considerable, hasta ahora inexistente, de la tasa de temporalidad española. No obstante, hay que advertir que la tasa de temporalidad española sigue manteniéndose por encima del 30 por 100 por el fuerte crecimiento de la contratación temporal en las Administraciones Públicas, fenómeno este que hay que estudiar en mayor profundidad.

3. MEDIDAS DIRIGIDAS A CORREGIR LAS DISFUNCIONALIDADES OBSERVADAS EN LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Aparte de las medidas, detalladas en el cuadro 1, referidas a la redefinición de los fijos discontinuos a efectos de su acceso a las prestaciones por desempleo y la de los emigrantes retornados, las principales medidas aprobadas de cara a corregir lo que el Gobierno llama "disfuncionalidades" en el funcionamiento del sistema de protección al desempleo que vamos a analizar seguidamente son las del retraso del cobro de las prestaciones hasta que pase el periodo de vacaciones no disfrutadas y la reforma del sistema de subsidio agrario.

3.1. Inicio del cobro de las prestaciones tras el periodo de vacaciones no disfrutadas

Esta medida va dirigida a corregir un fenómeno que cada vez se observa más en nuestro mercado de trabajo. En la temporada de verano, cuando la mayoría de trabajadores disfrutan su periodo anual de vacaciones, se observa que existe un aumento muy considerable de la finalización de contratos temporales que, en su gran mayoría, son renovados de nuevo al pasar un mes. Este fenómeno parece deberse a que muchos empresarios tratan de evitar tener que

CUADRO 1
PRINCIPALES MEDIDAS DEL REAL DECRETO-LEY 5/2002

<i>FINALIDAD</i>	<i>MEDIDA</i>	<i>PRINCIPALES ASPECTOS</i>
Facilitar oportunidades de empleo: compromiso de buscar activamente empleo para mejorar su empleabilidad	Compromiso de actividad	Obliga al trabajador a firmar un compromiso que acredite su disponibilidad para aceptar un trabajo adecuado, realizar las actividades necesarias para mejorar su empleabilidad y las acciones personales necesarias para la búsqueda de empleo. Puede implicar la obligación de aceptar una "colocación adecuada" definida como: — la coincidente con la última actividad laboral desempeñada; — y, transcurrido un año de percepción continuada de prestaciones, las que así sean consideradas por el Servicio Público de Empleo siempre y cuando se ofrezca en la localidad de residencia o a menos de 30 kilómetros de la misma —salvo que supongan más de dos horas de desplazamiento o que supongan un gasto mensual superior al 20 por 100 del salario— con independencia del tipo de contrato. Se permite pues que la colocación implique cambios de itinerario profesional o reducciones del salario, con la limitación inferior impuesta por la percepción del salario mínimo interprofesional.
	Posibilidad de compatibilizar prestación por desempleo con el trabajo por cuenta ajena	Se deslegaliza la incompatibilidad, hasta ahora vigente entre la percepción de prestaciones y el trabajo, para desempleados mayores de 52 años y beneficiarios de la Renta Activa de Reinserción.
	Reordenación de la capitalización de la prestación por desempleo.	Posibilidad de dedicar al pago de inversiones o de la cotización a la seguridad social a aquellos desempleados que decidan formar parte de una Sociedad Anónima Laboral, de una cooperativa, o establecerse como autónomos.
Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo	Comienzo de la prestación desde el cese por despido (desaparición de los salarios de tramitación)	Se abarata el despido con la desaparición de los salarios de tramitación.
	Posibilidad de compatibilizar prestación por desempleo con el trabajo si se sustituye a trabajadores de pequeñas empresas (menos de 100 trabajadores) mientras éstos reciben cursos de formación, con contratos de inserción	Otra medida encaminada a compatibilizar el cobro de prestaciones con los salarios para favorecer la salida del desempleo aunque, en este caso se favorece la temporalidad. Esta medida se encuentra en la misma línea que la de permitir la compatibilización para los mayores de 52 años y beneficiarios de la Renta Activa de Reinserción.
	Posibilidad de acogerse a bonificaciones cuando se contrata a mujeres paradas que han dado a luz en los últimos veinticuatro meses	Actuación especial con un colectivo que tiene dificultades idiosincrásicas para acceder al mercado de trabajo.
Corregir disfunciones observadas en la protección por desempleo	Acomodación del concepto de trabajador fijo discontinuo, a efectos de la protección, a lo recogido en el Estatuto de los Trabajadores	Se elimina el derecho de prestación por desempleo para los fijos discontinuos que desarrollan su actividad en fechas ciertas, que desvirtúan la naturaleza de esta modalidad contractual.
	Reordenación de la protección de los emigrantes retornados	Se redefine al emigrante retornado objeto del subsidio como aquellos trabajadores que retornen de otros países extracomunitarios o con los que no exista convenio sobre prestaciones por desempleo circunscribiéndose a trabajadores españoles que hayan salido de España por motivos de trabajo y hayan permanecido fuera más de un año. Los demás se pueden acoger al programa de renta activa de reinserción.
	Redefinición de las rentas incompatibles con la percepción del subsidio asistencial	Suma de la indemnización percibida, más las rentas de trabajo, las del capital mobiliario e inmobiliario, las procedentes de actividades económicas o prestacionales y las plusvalías y ganancias patrimoniales.
	Incompatibilizar los períodos de vacaciones no disfrutadas con los de las prestaciones por desempleo.	El nacimiento de las prestaciones se produce tras las vacaciones no disfrutadas, que deben ser retribuidas.
	Corregir funcionamiento del I.N.E.M.	1. Nuevo régimen de infracciones y sanciones, algunas de ellas ligadas al rechazo del "empleo adecuado". 2. Avanzar en la atención personalizada e incrementando los fondos y el número de acciones de formación. 3. Modernización de los Servicios Públicos de Empleo y la ampliación de sus recursos humanos.
	Nueva prestación contributiva por desempleo para los trabajadores eventuales agrarios, aunque se mantiene la regulación vigente para los que ya son perceptores de este subsidio en Andalucía y Extremadura	Supone una reordenación del subsidio agrario al menos en dos sentidos: 1. Se mantiene el actual sistema del subsidio agrario de Andalucía y Extremadura, para los actuales perceptores, pero sin que exista la posibilidad de que se produzcan nuevas incorporaciones. 2. Se establece un nuevo sistema contributivo general para todo el Estado en función del número de días cotizados y en el que se impulsa la movilidad geográfica de los perceptores del subsidio agrario, obligándoles a aceptar trabajo en otros lugares geográficos para hacer frente al crecimiento de la demanda de empleo durante las campañas.
Ampliación prestaciones	Programa Renta Activa de Reinserción	El objetivo del programa es incorporar a colectivos de desempleados desprotegidos que tienen grandes dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Concretamente a: — Parados de más de 45 años y más de 12 meses en situación desempleo. — Parados discapacitados, emigrantes retornados o víctimas de violencia doméstica.

pagar el mes de vacaciones al trabajador y lo despiden con el compromiso de volver a contratarlo al pasar dicho periodo. En estos casos, son muchos los trabajadores que disfrutan de prestaciones por desempleo, a las que tienen

derecho por haber cotizado para ello, pero estas prestaciones no cumplen su función de ayudar a salir del desempleo al trabajador sino que no son más que un sustitutivo del salario que debería estar pagando el empresario. La me-

didada articulada en la reforma aprobada por el gobierno trata de corregir este uso perverso de los contratos temporales y del sistema de prestaciones. El hecho de que no se pueda acceder a las prestaciones hasta que no pase el periodo de vacaciones no disfrutadas va a hacer, seguramente, que muchas de las peticiones de prestaciones que se hacen en esos meses de verano no se hagan. Sin embargo, se está penalizando al trabajador por una decisión que parece estar tomando el empresario para ahorrar costes laborales. Aunque la Disposición Adicional tercera del Real Decreto-Ley trata de regular el régimen de sanciones a las empresas que usen reiteradamente contratos temporales sucesivos con el mismo trabajador, creemos que esta medida no será eficaz sin una mayor implicación de los servicios de inspección del INEM que son los que, en definitiva, deben identificar este uso fraudulento del sistema.

3.2. El nuevo sistema de subsidio de desempleo para trabajadores agrarios

El contenido de la reforma, en lo que se refiere a Subsidio Agrario, se centra en la sustitución del sistema vigente en Andalucía y Extremadura, que garantiza una renta básica, muy reducida, durante un periodo, según la edad y las circunstancias familiares del trabajador, de entre 6 y 10 meses al año si se han cotizado un mínimo de 35 jornadas en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social durante el año natural anterior, por un sistema contributivo de prestaciones. De esta forma el sistema actual queda para los actuales perceptores, eliminándose del colectivo de posibles beneficiarios a los que lo soliciten por primera vez, los que no hayan sido beneficiarios del mismo en ninguno de los 3 años precedentes al de solicitud o los que hayan extinguido su derecho a subsidio por sanción administrativa. Para estos colectivos, las prestaciones por desempleo se configuran como un sistema "contributivo puro" donde, incluso, no se generarán derechos a subsidios por desempleo de carácter asistencial tras el agotamiento de las prestaciones como ocurre en el sistema general. Los requisitos de acceso a la prestación por desempleo, y todos los aspectos relacionados con la misma son los mismos que para el acceso a las prestaciones por desempleo con carácter general, con la peculiaridad, de difícil justificación, de que la duración del subsidio es aún menor que la existente para el Régimen General de la Seguridad Social: la

duración del subsidio será a razón de un día de prestación por cada cuatro jornadas cotizadas (en el Régimen General es de un día por cada tres días cotizados). No obstante, a partir de ahora se consideran computables de cara a obtener prestaciones por desempleo en el sector agrario tanto las jornadas cotizadas al Régimen Especial Agrario como al resto de regímenes de la Seguridad Social.

Lo primero que, desde nuestro punto de vista, es necesario destacar es que el sistema actual de subsidio agrario mezcla objetivos e instrumentos de dos políticas económicas distintas: protección al desempleo y programas de complemento de rentas. Por un lado, se trata de proteger la situación de desempleo de un sector con una baja demanda de trabajo y una fuerte estacionalidad. Por eso se requiere un periodo de cotización muy reducido para un periodo de percepción muy alto aunque con una cuantía muy baja. A los salarios medios vigentes en la agricultura en el año 2001, un trabajador que haya cotizado por el mínimo de días necesarios para acceder al subsidio agrario y reciba este durante 180 días, tiene una tasa de cobertura (subsidio cobrado sobre el salario recibido en el empleo) del 196 por 100. Dicho de otra forma, para llegar a la tasa de cobertura del régimen general, el 70 por 100, el trabajador debería haber cotizado por 98 días en el año anterior. Esta disfuncionalidad se deriva de que se está mezclando la política de protección al desempleo con la política de renta mínima cuyo objetivo es facilitar el acceso a unos ingresos que se consideran mínimos para subsistir. Este tipo de políticas, implementadas con instrumentos como el "salario social", necesita definir muy claramente unos límites de renta por encima de los cuales no se puede acceder a los mismos. Estos límites, que están plenamente justificados en la política de renta mínima, provocan claros problemas de incentivos en el sistema de subsidio agrario. Si el individuo los supera por el hecho de trabajar un número suficiente de días pierde el derecho a recibir el subsidio, por lo que tiene un claro incentivo a no trabajar más de lo necesario para acceder al mismo, fenómeno conocido en la literatura como "trampa de la pobreza" (ver Azariadis, 1996). Este problema, no obstante, parece haberse resuelto tras la aprobación del Real-Decreto 73/2000 que elimina las rentas laborales del cómputo de dicho límite de rentas.

Por otro lado, el sistema de Subsidio Agrario

está produciendo ciertas disfunciones en el mercado de trabajo. Existe un cierto sobredimensionamiento de la oferta de trabajo agrario dado por la atracción del subsidio que hace que existan más afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que oferta real agraria en el mercado. Pero quizás el principal efecto negativo y distorsionador que provoca el sistema actual de Subsidio Agrario es que desincentiva claramente a tomar decisiones que representen cambios en la situación laboral del trabajador. El sistema actual no ofrece incentivo alguno a cotizar por más de 35 jornadas aunque el trabajador, de hecho, esté trabajando más. Para entender este problema, podemos hacer uso del modelo clásico de oferta de trabajo, planteado como una elección individual entre ocio y consumo. En este contexto, la restricción presupuestaria de estos agentes tiene un punto esquina muy importante para 35 días de trabajo ya que hasta esos días de trabajo, los ingresos serán únicamente los salariales mientras que para un individuo que trabaje más de 35 días, tendrá unos ingresos derivados de su trabajo y también del subsidio al que tendrá acceso. Por ello, la pendiente de dicha restricción será mayor para individuos con subsidio. Esto hace que, para individuos en potencia muy distintos, con curvas de indiferencia más o menos convexas, habrá una gran tendencia a situarse en dicho punto esquina y ofrecer exactamente 35 días de trabajo al año (ver García Pérez, 2002).

Parece que si el sistema de acceso al subsidio agrario se construyera con la base del sistema contributivo de prestaciones por desempleo existente para el resto de trabajadores en España (a más periodo cotizado, mayor prestación) se estaría incentivando al trabajador a trabajar cuanto más mejor. Por tanto, parece que la reforma va en la dirección adecuada. Pero, el cambio hacia un sistema contributivo en el Subsidio Agrario requiere considerar coeficientes reductores en los requisitos de cotización de cara a obtener prestaciones por desempleo. Es claro que el sistema contributivo propuesto en la reforma no se puede aplicar en el sector agrario, a menos que se esté dispuesto a aceptar que los eventuales agrarios pasen de una sobreprotección, en el sentido de que se está ofreciendo una cobertura temporal del subsidio mucho mayor a la existente en otros sectores, a prácticamente la inexistencia de protección por desempleo. Dadas las características del mercado de trabajo agrario no solo andaluz y extremeño sino del resto de España, y aunque los

trabajadores acumularan periodos de cotización en otros regímenes, sería necesario que estuvieran como mínimo tres años acumulando derechos para poder acceder al cuarto año a un periodo de tres meses de prestaciones.

A pesar de las disfunciones en el mercado de trabajo agrario que el subsidio actualmente vigente está provocando hay que tener en cuenta que los efectos macroeconómicos del Subsidio Agrario pueden ser importantes. Los fondos derivados del subsidio pueden estar ayudando a mantener la actividad económica de las zonas rurales si bien, también hay que notar que pueden estar evitando una actitud emprendedora más activa en dichas zonas. Junto a esto, como se indicaba antes, la falta de incentivos para cambiar de situación que el subsidio agrario está provocando debería tener una respuesta mayor por parte del Gobierno de cara a reconducir la mano de obra real en el mundo agrario hacía sectores o zonas con mayor nivel de demanda de trabajo, eliminando del colectivo de oferta de trabajo los perceptores de subsidio que, por sus características personales y laborales, no son realmente oferta de trabajo sino que reciben el subsidio como mero complemento de rentas o salario social, situación que podría mantenerse, si así se estima oportuno, pero distinguiendo claramente esta política de asistencia social de una política de protección al desempleo.

4. CONCLUSIONES

Las medidas que se articulan en la reforma del Sistema de Prestaciones por Desempleo y de la Ley Básica de Empleo, que contiene el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de Mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de prestación por desempleo y mejora de la ocupabilidad, tienen como objetivo fundamental corregir "disfuncionalidades" observadas en el mercado de trabajo en general y en el funcionamiento del sistema de protección al desempleo en particular. Tal y como hemos visto a lo largo de este trabajo, dichas medidas se encuentran en su mayoría fundamentadas en problemas bastante analizados tanto a nivel teórico como empírico para la economía española si bien algunas, como la penalización por no aceptación de ofertas adecuadas inciden en exceso sobre un tema que no presenta, dada la evidencia disponible, demasiados problemas en España: la aceptación de ofertas por parte

de los perceptores de prestaciones por desempleo es casi total una vez que llevan más de 5 ó 6 meses desempleados. El principal problema con este tipo de desempleados es que no les llegan suficientes ofertas y este sí es un problema cuyo origen no está identificado. Este fenómeno se puede deber tanto a un bajo esfuerzo de búsqueda, y en este sentido las medidas adoptadas irían en la buena dirección, o a un bajo nivel de la demanda de trabajo por parte de las empresas respecto a estos trabajadores que, por sus características personales pueden no ser muy apetecibles para el sector empresarial. Por otra parte, existen ciertos problemas de información entre la oferta y la demanda de trabajo. Una mayor implicación del INEM en labores de intermediación sería deseable de cara a satisfacer las demandas no cubiertas por las empresas. Por tanto, creemos que para que esta reforma tenga éxito en el objetivo de aumentar el empleo, se requiere un esfuerzo muy superior en políticas de reciclaje de estos trabajadores así como de intermediación por parte del INEM, que aunque previstas de manera finalista están aún pendientes de concretar en medidas específicas.

Otra de las grandes medidas articuladas en este Real Decreto-Ley es la supresión de los salarios de tramitación, lo que, aparte de suponer un considerable ahorro para las empresas, puede ayudar a aumentar la contratación mediante contratos indefinidos, reduciendo así la importante tasa de temporalidad, y por tanto, de precariedad en nuestro mercado de trabajo. Asimismo, también parecen atinadas las medidas dirigidas a los mayores de 52 años y a las mujeres que han dado a luz en los 24 últimos meses, ya que constituyen actuaciones sobre colectivos muy específicos que no van a generar ningún tipo de dualidad.

Por último, la reforma aprobada del sistema de protección a los desempleados agrarios va, desde el punto de vista económico, en la buena dirección de incorporar mayores incentivos en la oferta de trabajo. No obstante, no se puede entender como, dadas las características especiales de este sector, se puede articular un nuevo sistema contributivo aún más riguroso que el actualmente vigente para el resto de trabajadores. Dados los importantes efectos macroeconómicos que sin duda tiene el subsidio agrario en las zonas donde se percibe, creemos que se debería articular un sistema transitorio que, incorporando sin duda la progresividad de

para incentivar al trabajador a ofrecer un mayor número de jornadas de trabajo, module el acceso al subsidio por la vía de exigir un menor número de jornadas trabajadas para acceder al subsidio que el recientemente aprobado. Sin embargo, el objetivo final en este sector es la reconversión del mismo mediante reformas estructurales que fomenten la creación de una oferta de trabajo cualificada y con un mayor acceso a la propiedad. Así la Política Agraria Comunitaria beneficiaría a un porcentaje mayor de población activa agraria lo que permitiría eliminar la política de subsidio agrario concebida como mero complemento de rentas para pasar a una política efectiva de protección al desempleo con mayores niveles de cobertura y de cotización.

Finalmente, pese a las reformas introducidas, nos parece complicado que con éstas se vaya a conseguir un aumento del número de empleos en línea con los objetivos marcados en Lisboa. De forma recurrente, las sucesivas reformas olvidan el lado de la demanda. A lo mejor parte del problema, junto con una falta de cualificación de ciertos desempleados para los empleos más demandados actualmente, se encuentra en que el tejido empresarial es incapaz de generar el empleo suficiente para conseguir dichos objetivos. Por ello, creemos que el esfuerzo fundamental, aunque se deban corregir disfuncionalidades, debe estar en aumentar la demanda de empleo y aumentar la "empleabilidad" de los colectivos que demandan empleo aparte de incentivar a incorporarse a la población activa a ciertos colectivos que, como la mujer, aún están muy infrarrepresentados en la población ocupada actual.

NOTAS

(*) Agradecemos los comentarios y sugerencias realizados por el profesor O'kean, que permitieron mejorar sustancialmente diversos aspectos de este trabajo. Los errores son atribuibles en exclusiva a los autores.

(**) Universidad de Huelva y Centra. Dpto. de Economía General y Estadística. Facultad de Ciencias Empresariales. Plaza de la Merced, 11. 21071 Huelva. Tfno.: 959017832. Fax: 959017828. E-mail: congregado@uhu.es

(***) Centra y Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Centra. Fundación Centro de Estudios Andaluces. C/ Bailén, 50. 41001 Sevilla. E-mail: jigarca@fundacion-centra.org

(1) Para un análisis detallado de estas reformas, sus motivaciones y sus efectos, puede consultarse el trabajo de Segura (2001).

(2) Aunque el saldo presupuestario del INEM haya aumentado considerablemente en los últimos años debido al aumento del empleo, el gasto en prestaciones ha descendido a un ritmo menor que el apuntado por el número de desempleados.

(3) Estas medidas junto a otras no analizadas en este trabajo se resumen en el Cuadro 1 que sintetiza las principales medidas del Real Decreto Ley de Reforma del Sistema de Prestaciones por Desempleo.

(4) Nótese que los objetivos de la Unión Europea ya recogen implícitamente el aumento de la población activa femenina como uno de los principales problemas del mercado laboral.

(5) O'kean (2000), presenta un modelo teórico sobre el papel del tejido empresarial como demandante de empleo.

(6) Existen abundantes resultados para España (García Pérez, 1997, Toharia, 1997, Bover et al., 2002, etc.) y también para otras economías europeas y para EEUU (ver Narendranathan y Stewart, 1993 o Meyer, 1990).

(7) Con datos del 4º trimestre de 1996, tenemos que el 24,2 por 100 de los perceptores de prestaciones por desempleo son clasificados como inactivos con la Encuesta de Población Activa.

(8) Quizá resulte sorprendente a primera vista esta cifra. Sin embargo, un perceptor de prestaciones por desempleo no tiene que ser considerado, necesariamente, un parado a efectos de EPA, sino que, a menudo, es clasificado como inactivo o incluso como empleado (ver nota 7).

(9) Véase Arranz y Muro (2002) o Gómez y Toharia (2000).

(10) No obstante, si el despido es declarado procedente, dichos salarios de tramitación deben ser devueltos o compensados con la indemnización de despido a percibir.

(11) Por un lado, las empresas pagan en concepto de salario de tramitación hasta un máximo de 60 días transcurridos entre el despido y, en su caso, la sentencia de lo social. Sin embargo, si debido a la lentitud de la justicia transcurren 60 días sin que haya habido sentencia, es el Ministerio de Justicia quien se encarga del abono de los citados salarios –se gastaron 12,07 millones de euros en este concepto en 2001- mientras que en el caso de empresas insolventes, es el Fondo de garantía Salarial el que se hace cargo del pago de dichos salarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azariadis, C. (1996): "The economics of poverty traps, part one: complete markets", *Journal of Economic Growth*, 1, pp. 449-486.

Ahn, N. y J.I. García-Pérez, (2002): "Unemployment Duration and Workers' Wage Aspiration in Spain", *Spanish Economic Review*, 4, pp. 1-16.

Arranz, J.Mª. y J. Muro (2002): "Una visión renovada del efecto de las prestaciones sobre el comportamiento de los parados en España", *Estudios sobre la Economía Española*, 129. FEDEA, Abril de 2002.

Blanchard, O., Jimeno, J.F., Andrés, J. Bean, Ch., Malinvaud, E., Revenga, A., Saint-Paul, G., Snower, D.J., Solow, R., Taguas, D. y Toharia, L. (1995), *Spanish Unemployment, is there a solution?*, CEPR, Londres.

Bover, O., Arellano, M. y S. Bentolila, (2002): "Unemployment duration, Benefit duration and the business cycle". *Economic Journal*, vol. 112, n. 479, pp. 223-265.

Cebrián, I.C., García Serrano, J., Muro, L., Toharia, L. y Villagómez, E. (1996): *Protección social y acceso al empleo. Un estudio de las prestaciones por desempleo. Madrid, Consejo Económico y Social*, Colección de Estudios, nº34.

García Pérez, J.I. (1997): "Las tasas de salida del empleo y del desempleo en España (1978-1993)". *Investigaciones Económicas*, XXI(1), pp.29-53.

— (2001): "Non-stationary Job Search when jobs are not forever: A Structural Estimation", *Documento de Trabajo* nº 556, Universitat Pompeu Fabra.

— (2002): "Algunas ideas en torno a la reforma del sistema de subsidio de desempleo para trabajadores agrarios", *CentrA, Temas de Actualidad* E2002/01.

García Pérez, J.I. & F. Muñoz Bullón (2001): "The nineties in Spain: so much flexibility in the labor market?". *CentrA, Documento de trabajo* E2001/01.

Gómez, I. y Toharia, L. (2000): "Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo", *Revista de Economía Aplicada*, nº 23 (vol. VIII), pp. 5-33.

Meyer, B.D. (1990): "Unemployment Insurance and Unemployment Spells", *Econometrica*, 58, pp. 757-783.

Mortensen, D. (1986): "Job Search and Labor Market Analysis", en *Handbook of Labor Economics*, Ashenfelter, O. C. y Layard, R. (eds.), North-Holland, Amsterdam (Vol. II), pp. 849-919.

Narendranathan, W. y Stewart, M. (1993): "How Does the Benefit Effect Vary as Unemployment Spells Lengthen?", *Journal of Applied Econometrics*, 8, pp. 361-381.

OECD (1994): *The OECD Jobs Study*.

O'kean, J.M. (2000): *La Teoría Económica de la Función Empresarial*. Alianza Editorial. Madrid.

Segura, J. (2001): "La Reforma del Mercado de Trabajo Español: Un Panorama", *Revista de Economía Aplicada*, nº 25 (vol. IX), pp. 157-190.

Toharia, L. (1997): "El sistema español de protección por desempleo", *Papeles de Economía Española*, nº 72, pp. 192-213.