

POLÍTICAS LABORALES: DIAGNÓSTICO Y PRINCIPALES TAREAS PENDIENTES

Juan F. Jimeno (*)

Durante los últimos ocho años de gobierno del PP la tasa de desempleo de la economía española ha descendido en más de 11 puntos porcentuales, desde casi el 23 hasta el 11,2 por 100. Al mismo tiempo, la tasa de empleo, medida como porcentaje de la población ocupada en relación con la población en edad de trabajar (de 16 a 64 años), ha aumentado en casi 12 puntos porcentuales, desde el 49,5 hasta casi el 61,5 por 100. Se trata de una evolución claramente positiva. Parecería, pues, que las políticas laborales en España han ido por buen camino y que, por tanto, no es necesario modificarlas sustancialmente.

Esta apreciación contrasta con las recomendaciones de numerosos organismos internacionales que, aún reconociendo los avances de los últimos años, siguen incidiendo en la necesidad de proceder a una reforma más profunda de la regulación del mercado de trabajo español. Como ejemplo, en los cuadros 1 y 2 se recogen algunas recomendaciones de la Comisión Europea y del grupo de trabajo comisionado por dicha institución para identificar las líneas generales que deberían seguir las políticas de empleo en los países miembros. Necesariamente, estas recomendaciones, aparte de ser muy variadas, son muy genéricas y, por su propia naturaleza, adolecen de cierta falta de precisión. Así, en esta área, la labor del próximo gobierno tendría que ser convertir dichas recomendaciones en medidas concretas que traten de alcanzar los objetivos señalados.

A continuación se justifica la necesidad de nuevas reformas de la regulación laboral y se señalan algunas de las principales áreas que el nuevo gobierno tendría que considerar como prioritarias a la hora de diseñar sus políticas laborales.

1. DIAGNÓSTICO

En la situación actual hay, al menos, tres razones que justifican la necesidad de reformular las

políticas laborales. La primera es que la espectacular caída reciente de la tasa de desempleo y el notable crecimiento de la tasa de empleo se ha producido fundamentalmente porque la economía española ha estado recibiendo perturbaciones macroeconómicas positivas y no tanto por las reformas laborales de los últimos años. De hecho, la estrategia de crecimiento económico seguida en ellos, basada en el aprovechamiento de las ventajas del ingreso en la UE y en reformas estructurales marginales, empieza a mostrar signos de agotamiento. En las condiciones actuales, cabe dudar que las tendencias anteriores pudieran mantenerse en un escenario macroeconómico menos favorable, con tipos de interés reales más elevados y una cierta apreciación del tipo de cambio real causado por la persistencia de un diferencial de inflación positivo con respecto al resto de países de la zona del euro (1).

En segundo lugar, tampoco parece probable que la tasa de empleo siga aumentando al ritmo necesario para alcanzar los objetivos señalados por el Consejo Europeo, es decir, el 70 por 100 de la población en edad de trabajar en 2010. Dadas las pautas de participación laboral de la población española y la distribución del desempleo entre los distintos grupos de población, para alcanzar este objetivo es necesario incidir sobre las causas que reducen la actividad laboral y las oportunidades de empleo de los jóvenes, las mujeres, los trabajadores poco cualificados y los trabajadores cercanos a la edad de jubilación.

Finalmente, desde principios de los años noventa el mercado de trabajo español está notoriamente segmentado, con más de un 30 por 100 de los trabajadores asalariados con contratos temporales, lo cual tiene efectos muy negativos sobre la equidad y la eficiencia económica. En concreto, la amplia incidencia de contratos temporales desincentiva la inversión en capital humano por las empresas y los trabajadores y genera una excesiva rotación laboral que tiene efectos negativos

CUADRO 1

RECOMENDACIONES DEL CONSEJO EUROPEO EN LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD PARA EL PERÍODO (2003/555/EC)

- **Elevar las bajas tasas de empleo, especialmente entre las mujeres, y reducir las amplias disparidades regionales en el mercado de trabajo.** A pesar del gran esfuerzo y progreso realizado con las reformas del mercado de trabajo en los últimos años (la tasa de desempleo se ha reducido en más de 11 puntos porcentuales desde 1995), la tasa de desempleo se mantiene alrededor del 11,5 por 100, significativamente por encima de la media de la UE, mientras que la tasa de empleo se mantiene muy por debajo de la media de la UE. La reducción del desempleo ha sido mayor para las mujeres que para los hombres, pero la tasa de desempleo femenino es todavía más del doble que la de los hombres. Además, a pesar de la intensa creación de empleo, el desempleo todavía está distribuido de forma desigual entre regiones. La fijación de salarios en la práctica tiene poco en cuenta las sustanciales diferencias de productividad y las cláusulas de revisión salarial en las negociaciones salariales también producen una asignación ineficiente del factor trabajo. El mercado de trabajo sigue estando muy segmentado entre trabajadores con contratos permanentes y un número elevado de trabajadores con contrato temporal. Por su parte, la incidencia del empleo a tiempo parcial sigue siendo baja. La movilidad geográfica de los trabajadores, aunque ha sido incentivada hasta cierto punto por recientes reformas del mercado de trabajo y de los impuestos, es todavía limitada, en parte por la existencia de notables obstáculos estructurales, en particular por el deficiente funcionamiento del mercado de la vivienda. Además, los servicios públicos de empleo carecen de los recursos organizativos necesarios para gestionar políticas activas del mercado de trabajo con objetivos adecuados y un sistema de protección por desempleo basado en el compromiso por la actividad de los buscadores de empleo.
- **Aumentar el bajo nivel de productividad, reforzando la economía basada en el conocimiento en términos de los niveles educativos y cualificaciones profesionales, la inversión en tecnologías de la información, I+D y resultados de la innovación.** La productividad en España está por debajo de la media de la UE y su crecimiento ha sido muy modesto durante la segunda mitad de los años noventa. Esto se debe en parte al fuerte crecimiento del empleo, que se ha concentrado en actividades de baja productividad. Los niveles educativos son relativamente bajos. La escasa inversión en I+D es otra barrera a la aceleración de la productividad. La escasa producción de patentes y la insuficiente inversión en tecnologías de la información y comercio electrónico son indicadores de poca innovación. El crecimiento de la productividad está también restringido por la competencia insuficiente en ciertos sectores, notablemente en electricidad y comercio al por menor.
- **Asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo ante el envejecimiento de la población.** Aunque en el caso español se manifestará más tarde que en otros países, las consecuencias presupuestarias del envejecimiento de la población, sobre todo en las pensiones públicas, pero también en el gasto sanitario, son de una especial preocupación. La mayoría de los estudios apuntan a que la tasa de dependencia aumentará de forma muy acusada entre 2020 y 2030, con un fuerte impacto presupuestario. Reforzar la sostenibilidad financiera en el largo plazo debería mantenerse, por tanto, como el principal objetivo en el diseño de una estrategia con tres líneas de ataque. A este respecto, las medidas recientes dirigidas a reducir el peso de la deuda pública, prolongar la vida laboral y aumentar la tasa de actividad, deberían ser complementadas con reformas de los sistemas públicos de pensiones. Parámetros clave tales como el número de años de cotización, la edad de jubilación y la tasa de sustitución permanecen invariables y hay una relación muy débil entre cotizaciones y prestaciones.
- **Recomendaciones específicas.** Para satisfacer los objetivos anteriores es necesario abordar reformas estructurales de la naturaleza descrita en las recomendaciones generales en la primera parte de este informe. España debería también desarrollar con mayor vigor todas las recomendaciones sobre el empleo (E-REC) relacionadas en más detalles con el mercado de trabajo. Para aumentar la capacidad de crecimiento, asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, hacer frente a las consecuencias del envejecimiento de la población y reducir las disparidades regionales, es especialmente importante para España aumentar las bajas tasas de empleo, especialmente entre las mujeres, y reducir las disparidades regionales en el mercado de trabajo. En particular, se recomienda a España:
 1. Continuar incentivando la participación laboral, especialmente entre las mujeres, mediante la provisión de guarderías y un uso más extendido de los contratos a tiempo parcial (E-REC 2).
 2. Promover una reforma de la negociación colectiva para que las diferencias de productividad entre trabajadores de diferente cualificación profesional, las condiciones locales del mercado de trabajo y las circunstancias económicas de las empresas tengan un mayor peso en la determinación de los salarios, así como eliminar gradualmente las cláusulas de revisión salarial.
 3. Seguir reformando la legislación sobre protección al empleo para reducir la segmentación en el mercado de trabajo entre diferentes tipos de contrato (GL 6 y E-REC 1).
 4. Continuar facilitando la movilidad geográfica de los trabajadores mediante la eliminación de distorsiones fiscales y de otro tipo, incluyendo la promoción de alquileres en el mercado de la vivienda y reduciendo la rigidez de la oferta de suelo (GL 7 y E-REC 3). Para aumentar el bajo nivel de productividad, reforzando la economía basada en el conocimiento en términos de los niveles educativos y cualificaciones profesionales, la inversión en tecnologías de la información, I+D y resultados de la innovación, se recomienda a España (en línea con GL 9-14).
 5. Esforzarse por aumentar el capital humano cualificado, las inversiones en I+D y en innovación y la difusión de tecnologías de las comunicaciones y de la información (GL 13), y
 6. Continuar tomando medidas para reforzar la competencia en ciertos sectores, tales como el comercio al por menor (GL 9), y para reducir la carga administrativa sobre los negocios y supervisar cuidadosamente la evolución del mercado de la electricidad (GL 11). Para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo ante el envejecimiento de la población, se recomienda a España.
 7. Complementar las recientes iniciativas tomando las medidas necesarias para proceder a una reforma fundamental del sistema de pensiones, con vistas a reforzar el vínculo entre cotizaciones y prestaciones y controlar el aumento del gasto en pensiones en el largo plazo derivado de la previsible evolución demográfica (GL 16).

sobre la productividad, cuya evolución muestra signos muy preocupantes. En los últimos años, la productividad del trabajo en España se ha desacelerado notoriamente, ampliándose la brecha

con respecto a otros países de nuestro entorno, a pesar de que el crecimiento de la productividad en dichos países también se ha reducido considerablemente.

CUADRO 2
RECOMENDACIONES A ESPAÑA DE LA EMPLOYMENT TASKFORCE
 (Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe)

Entre 1997 y 2002, España tuvo el mayor aumento de la tasa de empleo y la mayor reducción de la tasa de desempleo de todos los países miembros de la UE. Sin embargo, el desempleo se mantiene muy por encima de la media de la UE, mientras la tasa de empleo se mantiene muy por debajo. Habiendo grandes diferencias regionales, enfrentarse a estas disparidades sigue siendo un objetivo prioritario. La tasa de actividad femenina y la tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad sigue siendo especialmente baja. Además, un porcentaje particularmente elevado de trabajadores (alrededor de un tercio) tiene un contrato de empleo temporal. La productividad del trabajo se mantiene en niveles bajos. Globalmente, el nivel educativo y la participación de los adultos en formación siguen siendo particularmente bajos. En los últimos años, el aumento de la inmigración ha contribuido a la oferta de trabajo.

— Aumentar la adaptabilidad:

1. Hacer los contratos indefinidos más atractivos para los empresarios, desincentivando al mismo tiempo los contratos temporales para luchar contra la segmentación del mercado de trabajo, promover el desarrollo de agencias de trabajo temporal, y remover las barreras al trabajo a tiempo parcial.
2. Simplificar en mayor medida la carga administrativa y regulatoria sobre las empresas.
3. Reforzar la inversión en investigación y en innovación.
4. Revisar la legislación sobre negociación colectiva para modernizar la organización del trabajo y utilizar las posibilidades de diferenciación salarial de acuerdo con las condiciones locales, regionales y sectoriales.

— Hacer del empleo una opción real para todos:

5. Reforzar acciones preventivas y políticas activas del mercado de trabajo para asegurar una mayor movilidad geográfica y ocupacional de los trabajadores; promover un mayor acceso de las personas desfavorecidas a las políticas activas del mercado de trabajo, en particular de los jóvenes, inmigrantes y desempleados de larga duración; completar la modernización de las oficinas públicas de empleo y mejorar la coordinación entre los servicios públicos de empleo de ámbito regional y local.
6. Revisar los incentivos en relación con la participación laboral de las mujeres; aumentar el acceso a guarderías; motivar a los hombres para aumentar su participación en las tareas domésticas y familiares.
7. Desarrollar acciones comprensivas en relación con el envejecimiento activo, incluyendo medidas a favor del trabajo a tiempo parcial y de la formación de los trabajadores de mayor edad. Convencer a los agentes sociales para que revisen los convenios colectivos en esta dirección.

— Inversión en capital humano:

8. Reforzar las reformas educativas, en particular hacia la prevención del fracaso escolar, y mejorando la calidad y la relevancia de la educación terciaria.
9. Reforzar los incentivos a la formación a lo largo de la vida laboral y el acceso a la formación, en particular de los trabajadores de menor cualificación.

2. TAREAS PENDIENTES

En las cuestiones más específicamente relacionadas con la regulación laboral y, por tanto, más cercanas a la actuación del gobierno, las principales áreas que deberían ocupar la agenda de los próximos responsables de las políticas laborales son:

a) reformar la legislación sobre protección al empleo para eliminar la segmentación entre trabajadores con contratos indefinidos y trabajadores con contratos temporales y racionalizar el sistema de contratos de trabajo,

b) modificar la regulación de la negociación colectiva para conseguir una mejor adecuación entre salarios y productividad,

c) mejorar la gestión de las políticas activas del mercado de trabajo y del sistema de protección por desempleo, y

d) actuar sobre los factores de oferta y de demanda que favorecen la salida temprana del

mercado de trabajo de los trabajadores de mayor edad e impiden la prolongación de la vida laboral.

Por lo que se refiere a la reforma de la legislación sobre protección al empleo, la línea de actuación seguida desde 1997 ha consistido en reducir las indemnizaciones por despido improcedente para determinados grupos de trabajadores y en el fomento de la contratación indefinida mediante reducciones de las cotizaciones sociales. La ampliación de las causas de despido procedente o la eliminación de los salarios de tramitación, cuando el empresario reconoce la naturaleza improcedente del despido, son también algunas de las modificaciones de la legislación sobre protección al empleo introducidas en reformas previas. Estas medidas, si bien van en la dirección adecuada, no parecen haber sido suficientes para eliminar la temporalidad excesiva. Aunque es cierto que desde 1997 la tasa de temporalidad ha disminuido en 7 puntos porcentuales (pp) en el sector privado, lo que no se ha trasladado completamente a la tasa agregada por el aumento de 6,6 pp en la tasa de temporalidad del sector público, no parece que se pueda reducir dicha tasa a niveles cercanos a los de la

media de la UE simplemente manteniendo estas medidas. En el futuro, la eliminación de la temporalidad excesiva o, más generalmente, de las deficiencias del sistema de protección al empleo y al desempleo en España requerirá medidas más audaces que pasan por el diseño de un contrato indefinido más flexible que permita a las empresas realizar ajustes de plantilla cuando lo consideren necesario y que, junto con una gestión adecuada de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, proteja al trabajador contra el riesgo del desempleo.

En el resto de las áreas enunciadas anteriormente, los avances durante los últimos años han sido todavía más pobres. En cuanto a la negociación colectiva, sigue pendiente una reforma de la regulación que introduzca los incentivos necesarios para que los representantes de los trabajadores y los empresarios articulen dicha negociación con una estructura más coordinada y menos atomizada que en la actualidad. Y, en este punto, como en otros relativos a la legislación laboral, los responsables políticos no pueden transferir al acuerdo entre las cúpulas patronales y sindicales el contenido de dicha reforma. En primer lugar, la experiencia demuestra que dicha estrategia no produce ningún resultado. Desde la firma del acuerdo sobre racionalización de la negociación colectiva, firmado por CEOE, CEPYME, UGT y CC.OO. en 1997, han pasado ya más de seis años sin que se hayan producido avances significativos en este sentido. En segundo lugar, la reforma necesaria pasa por limitar la capacidad de las cúpulas patronales y sindicales de imponer la estructura de la negociación y los contenidos de los convenios colectivos, por lo que difícilmente dichas cúpulas pueden llegar a un acuerdo sobre como se ha de proceder en este campo (2).

La gestión de las políticas activas del mercado de trabajo también presenta lagunas considerables. De hecho, con la transferencia de las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas, la eficacia de dichas políticas puede haber disminuido. En la actualidad, la coordinación entre las políticas activas (formación, orientación e intermediación laboral), que se realizan fundamentalmente en el ámbito regional y local, y las políticas pasivas (protección por desempleo), que se realizan por el INEM en el ámbito estatal, es

bastante deficiente. La articulación de un servicio estatal que sea capaz de gestionar eficazmente los recursos dedicados a las políticas activas, evaluando rigurosamente los resultados de cada programa y distribuyendo los recursos en función de dichos resultados, sigue siendo una asignatura pendiente.

Por último, en un escenario de envejecimiento de la población activa, para que la tasa de empleo pueda alcanzar el nivel señalado como objetivo por el Consejo Europeo, es imprescindible que aumente la participación laboral de los trabajadores en edades cercanas a la edad de jubilación. En la actualidad, hay factores de oferta y de demanda que explican que los trabajadores de este grupo de edad tengan una tasa de empleo reducida. Por el lado de la demanda de trabajo, la regulación del despido colectivo y las provisiones pactadas en la negociación colectiva hacen que en situaciones de necesidad de reajuste empresarial, sean los trabajadores de mayor edad los primeros en perder el empleo, con unas condiciones en las que los incentivos a volver a encontrar empleo son bastante reducidos. Por el lado de la oferta de trabajo, los incentivos económicos implícitos en las normas de cálculo de la pensión en caso de jubilación anticipada o de prolongación de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación son claramente inadecuados. En este sentido, la reforma de las pensiones, otra de las tareas de las que habrán de ocuparse los próximos gobiernos, debería considerar entre sus objetivos la mejora de los incentivos a la participación laboral a lo largo de la vida laboral.

NOTAS

(*) FEDEA y Universidad de Alcalá.

(1) El lector interesado en una explicación de la evolución de la tasa de desempleo en España en las últimas décadas y de los factores que pueden determinar su evolución en el futuro puede consultar BENTOLILA, S. y JIMENO, J.F. (2003): "Spanish Unemployment: The End of the Wild Ride?". FEDEA, documento de trabajo 2003-2010 (disponible en <http://www.fedea.es/hojas/publicaciones.html#Documentos%20de%20Trabajo>).

(2) Un análisis más detallado de las características de la negociación colectiva en España y una propuesta para su reforma se puede consultar en BENTOLILA, S. y JIMENO, J.F. "La reforma de la negociación colectiva en España", FEDEA, documento de trabajo, 2002-2003 (disponible en <http://www.fedea.es/hojas/publicaciones.html#Documentos%20de%20Trabajo>).