¿Cómo podemos reducir la alta tasa de paro y la dualidad laboral en España?

Posted on 25 de junio de 2018 by Samuel Bentolila

El mercado de trabajo español genera unos pésimos resultados económicos y sociales, que se traducen en una altísima tasa de paro estructural y unos niveles muy pobres de calidad del empleo. Basta una simple comparación internacional para percatarse de esta realidad. Como muestra el Cuadro 1, referido al último trimestre de 2017, nuestra tasa de paro prácticamente duplica la media de los países del área del euro y cuadruplica la de Estados Unidos, y algo muy similar sucede con la tasa de paro juvenil. Además, nuestra tasa de empleo ?definida como el empleo dividido por la población en edad de trabajar? es significativamente inferior a las tasas de estas dos áreas y nuestra tasa de temporalidad ?definida en términos del empleo asalariado? es también muy superior a la tasa media de los países del área del euro.

Cuadro 1. Magnitudes laborales, 4/2017 (en %)

Cuadro 1. Magnitudes laborales, 4/2017 (en %)			
	España	Área del euro*	Estados Unidos
Tasa de paro estandarizada	16.6	8.7	4.1
Tasa de empleo (15-64 años)	61.6	66.5	70.2
Empleo temporal	26.7	14.6	--
Paro juvenil (15-24 años)	37.1	18.6	9.2

Fuente: OECD.Stat. * La tasa de empleo temporal corresponde a la Unión Europea.

Otras dimensiones con malos resultados, que no discutiré aquí, son las desigualdades tanto salariales como de tasas de paro por sexo y a nivel geográfico, la altísima tasa de paro de los trabajadores menos cualificados o la alta proporción de empleo a tiempo parcial involuntario. Finalmente, una importante secuela de la última crisis económica es el paro de larga duración ?es decir, un desempleo de duración superior a un año?, que representa actualmente alrededor de la mitad de los parados, a pesar de los cuatro años largos de recuperación económica transcurridos desde la última crisis.

Las cifras del cuadro anterior están referidas a finales de 2017, pero no pueden considerarse como atípicas o derivadas únicamente de la «Gran Recesión» de 2008-2013. Durante los últimos treinta años, la tasa de paro observada media ha sido del 16,8% y la tasa de paro estructural ?que estiman instituciones como el Banco de España o la OCDE? presenta niveles medios del 14 o 15%. Estas tres tasas aparecen representadas en el Gráfico 1.



Aunque la alta tasa de paro que sufre nuestro país puede, dada su persistencia, calificarse de estructural, no voy a ceñirme aquí a la tasa de paro estructural que reflejan estimaciones como las mostradas en el gráfico anterior. La razón es que dichas estimaciones se basan en la existencia de una relación entre el paro y la inflación (que se conoce como la curva de Phillips) y de una tasa «natural» de paro, que son dos conceptos muy cuestionados actualmente por los economistas y que tampoco son muy útiles para entender los determinantes últimos del nivel del paro.

Voy a dedicar este ensayo a intentar explicar sintéticamente por qué, a mi juicio, nuestro mercado de trabajo produce unos resultados tan negativos y qué medidas podrían tomarse para reducir la tasa de paro media de nuestra economíaNo incluyo citas a referencias bibliográficas, que pueden encontrarse, no obstante, en esta presentación, en la que se basa el presente texto..

Las instituciones laborales

En mi opinión, buena parte de la anormal tasa de paro española puede achacarse a nuestras ineficientes instituciones laborales. Con este nombre estoy aludiendo a las leyes que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo y a las normas de comportamiento que siguen los agentes que participan en la determinación de los salarios y otras condiciones de trabajo.

En concreto, con el término instituciones me refiero a: 1) Las normas de protección del empleo (costes de despido y tipología de contratos laborales); 2) la estructura de la negociación colectiva que llevan a cabo los representantes de los trabajadores y los empresarios; 3) el sistema de protección por desempleo; y 4) las políticas activas de empleo. No son, obviamente, las únicas instituciones relevantes. También importan los sistemas de educación y de investigación y desarrollo o la estructura de los mercados y la política de competencia. No obstante, la investigación económica demuestra que las instituciones laborales son singularmente importantes en la determinación de la tasa de paro media en períodos largos.

La tasa de paro puede analizarse como el resultado de la interacción entre estas instituciones y una serie de fuerzas que afectan a la economía de forma continua. Algunas de estas fuerzas son la tecnología (nuevos métodos de producción, robots, digitalización, etc.), la globalización (aumentos de los flujos de bienes, servicios, capitales y personas) y las perturbaciones o «choques» de oferta (por ejemplo, cambios del precio del petróleo), de demanda (por ejemplo, una caída de las exportaciones) y del sector financiero (como las quiebras bancarias derivadas del impago de créditos al sector inmobiliario).

Algunos estudios han mostrado que, al producirse cambios en estas fuerzas, que son en muchos casos de ámbito mundial, las instituciones laborales que tenemos favorecen que la economía española responda generando oscilaciones del empleo y el paro mucho mayores que en el resto de países desarrollados y también mayores tasas de paro a medio plazo. Por ello resulta especialmente interesante estudiar los efectos de la reforma laboral de 2012, cuyo objetivo explícito era modificar la legislación para intentar evitar esa tendencia de la economía española a generar un paro tan alto y tan volátil.

Los aspectos principales de esa reforma se circunscriben a tres áreas. Con respecto a la protección del empleo, se redujeron los costes del despido por varias vías: una reducción de las indemnizaciones por despido improcedente, una definición más precisa de las causas que justifican un despido económico y la supresión de la autorización administrativa para los despidos colectivos. En cuanto a la negociación colectiva, se dio prioridad a los convenios al nivel de la empresa sobre los sectoriales, se limitó a un año la prórroga de los convenios vencidos y se permitió, con algunas condiciones, la reducción salarial de forma unilateral por parte del empresario. Finalmente, se intentó fomentar la llamada flexibilidad interna, facilitando la reorganización del trabajo dentro de las empresas y las suspensiones temporales de empleo.

Una importante secuela de la última crisis económica es el paro de larga duración, que representa actualmente alrededor de la mitad de los parados

¿Ha funcionado la reforma? No es inmediata la contestación a esta pregunta, pues sus efectos son muy difíciles de evaluar de forma rigurosa. No obstante, los escasos estudios disponibles indican que los efectos han sido menores. En primer lugar, desde entonces la tasa de paro estructural estimada ha caído en menos de un punto porcentual. En segundo lugar, la menor protección del empleo parece haber tenido un impacto pequeño sobre las sentencias judiciales sobre despidos (que casi siempre son desfavorables a las empresas) y se observan tanto un ligero aumento de los flujos de trabajadores que transitan del paro al empleo indefinido como una leve caída de los flujos del empleo temporal al paro. Por último, en cuanto a la negociación colectiva, no se ha observado un aumento apreciable de la

proporción de asalariados cubiertos por convenios de empresa (de hecho, esta ha descendido) ni de los descuelgues temporales de las empresas con respecto a los convenios colectivos de ámbito sectorial.

Podría inferirse que este resultado indica que las normas afectadas por la reforma laboral de 2012 no son las causantes de la alta tasa de paro que sufrimos. Mi interpretación, que se apoya en el análisis teórico y empírico de la economía laboral, es diferente. Se basa en la idea de que la reforma no ha sido capaz de alterar suficientemente los dos pilares principales del funcionamiento de nuestro mercado de trabajo: la estructura de la negociación colectiva y la dualidad contractual. Estos pilares se fraguaron durante los primeros años de la transición a la democracia y aún están en vigor. Paso ahora a desarrollar esta idea con más detalle.

La variabilidad del empleo como síntoma

Un aspecto que llama mucho la atención con respecto a las magnitudes laborales en España es su exagerada variabilidad. Esto se pone claramente de manifiesto en el Gráfico 1, donde la tasa de paro muestra unas oscilaciones extraordinarias, que no se dan en ningún otro país del mundo.

Otra forma de medir esta variabilidad es restar del empleo total el valor de su senda tendencial, para quedarnos únicamente con la variación coyuntural derivada del ciclo económico (es decir, las expansiones y recesiones). Resulta que el empleo así medido oscila casi el doble en España que en Estados Unidos y casi un 40% más que en Francia. En el caso de la tasa de paro, nuestra variabilidad está alrededor del doble de la de ambos países.

En cualquier mercado, incluido el de trabajo, una variación elevada de la cantidad (en este caso, del empleo) refleja una escasa respuesta del precio (en este caso, de los salarios y otros costes laborales). De hecho, hace décadas que muchos estudios han encontrado una reducida respuesta de los salarios al ciclo económico o, más concretamente, a las variaciones del paro. Decimos que, cuanto mayor es esta respuesta, mayor es la flexibilidad salarial.

En toda economía de mercado, un descenso del paro desencadena un aumento de los salarios, dado que los trabajadores tienen más alternativas de empleo y, por tanto, mayor poder en la negociación laboral. Por el contrario, una subida del paro conduce a una caída de los salarios, debido al menor poder de negociación de los trabajadores. Este es el principal mecanismo que mitiga las oscilaciones coyunturales del paro alrededor de su nivel estructural, aunque la intensidad del mecanismo es mucho menor en este que en otros

mercados, por las especiales características del trabajo como bien de especial importancia para el bienestar individual y agregado.

España no es una excepción a la regla y esta relación negativa entre los salarios «reales» ?es decir, descontada la tasa de inflación? y la tasa de paro existe también en nuestro país. Sin embargo, la flexibilidad salarial es menor que en el resto de economías desarrolladas. ¿Por qué? Sobre todo, por dos motivos. En primer lugar, porque la negociación colectiva, en que se determinan los salarios mínimos aplicables y otras condiciones de trabajo, tiene una dimensión esencialmente sectorial, por lo que no responde apenas a la situación particular de cada empresa. En segundo lugar, porque la negociación está en manos de un binomio de agentes ?las cúpulas patronales y sindicales? que defienden esencialmente los intereses de las grandes empresas, por un lado, y los trabajadores con contrato indefinido, por el otro. De esta forma, no se tienen suficientemente en cuenta ni los intereses específicos de las pequeñas y medianas empresas ?que representan la inmensa mayoría del empleo en España? ni los intereses de los trabajadores con contrato temporal y los parados. Como los colectivos cuyos intereses se reflejan en la negociación están, en la mayoría de los casos, bastante protegidos de las variaciones negativas de la coyuntura económica, los efectos de esta acaban acusándolos especialmente los demás colectivos. Por la misma razón, tampoco se encuentra una relación muy fuerte entre la evolución de los salarios y la productividad a nivel sectorial.

En este punto nos encontramos con una aparente paradoja. Durante la recesión de 2008-2013, los salarios reales cayeron en mayor medida que en recesiones anteriores, lo que parece estar en contradicción con el argumento recién expuesto. La explicación de esta aparente discrepancia viene dada por dos tipos de elementos.

Por una parte, es difícil separar la variación salarial que se debe a factores puramente cíclicos (la recesión) y la debida a otros factores. Candidatos de este segundo tipo no faltan, a saber: 1) La globalización ?especialmente el comercio internacional?, que reduce la demanda de trabajadores menos cualificados, presionando a la baja sus salarios; 2) El progreso tecnológico, que actualmente tiende a reducir la demanda de trabajadores que desempeñan labores rutinarias ?que pueden ser realizadas por máquinas y algoritmos?, y de ahí también su remuneración; 3) El desplome del sector de la construcción y sus industrias anexas, que ha reducido masivamente el empleo de este sector y por ello ha deprimido los salarios de los trabajadores especializados en él; o incluso 4) La propia reforma laboral de 2012. Los dos primeros factores tienen carácter mundial y es indudable que se han intensificado en las últimas décadas.

Estos factores están detrás de parte de las caídas salariales durante y despúes de la crisis.

No obstante, conviene adoptar una perspectiva de más largo plazo, en vista de la baja flexibilidad de los salarios estimada durante décadas, y de carácter internacional, pues esas fuerzas mundiales han afectado también al resto de economías y, sin embargo, nuestro aumento del paro es mucho mayor. Por ello, hemos de acudir a una segunda explicación, relacionada con la forma en que se determinan los salarios y condiciones de trabajo en nuestro país y cuál es su interacción con la dualidad laboral.

Por un lado, como en recesiones previas, los salarios negociados en los convenios colectivos durante la Gran Recesión tardaron mucho en reaccionar: de hecho, al principio de la crisis siguieron subiendo, pese a la destrucción de empleo temporal, y sólo cayeron cuando empezaron también a destruirse empleos indefinidos.



Por otro lado, la mayoría de los ajustes salariales no sucedieron en el núcleo estable del empleo, sino en sus márgenes. En concreto, entre 2008 y 2012, los trabajadores que cambiaron de empresa acumularon, en promedio, un 4,8% de caída salarial real, mientras que aquellos que mantuvieron su empleo ganaron un 2% de poder adquisitivo. Además, los salarios reales iniciales, que percibieron quienes comenzaron una nueva relación laboral, cayeron sustancialmente. Entre los trabajadores adultos, la caída fue del 13% en el caso de los hombres y del 17% en el de las mujeres. Por su parte, entre los jóvenes, las caídas fueron del 16% para los hombres y del 23% para las mujeres.

La impresión que transmiten estos datos se ve corroborada por estimaciones llevadas a cabo mediante métodos estadísticos rigurosos, en los que se tienen en cuenta las características de los trabajadores, cuyas diferencias podrían subyacer a esas disparidades en la evolución salarial. En concreto, esos estudios encuentran que la flexibilidad salarial es significativamente mayor en el caso de los trabajadores que cambian de empleo que entre quienes lo conservan y también hallan que, entre estos últimos, la flexibilidad salarial es menor cuanto mayor sea la antigüedad del trabajador en su empleo.

Conviene aclarar que estos resultados no significan que los salarios sean en promedio demasiado altos o demasiado bajos. La participación de la remuneración de asalariados en la renta, que es el resultado de multiplicar el empleo asalariado por el salario a nivel agregado, ha sufrido oscilaciones cíclicas en los últimos veinte años y en 2016 era apenas un punto porcentual más baja que en 1997A nivel mundial se observa una caída tendencial de esta participación, por una combinación de factores de carácter tecnológico y de poder de mercado de las empresas.. El argumento que he expuesto es diferente y consiste en destacar que los salarios deberían crecer más en situaciones de expansión y caer más en situaciones de recesión ?para que, a cambio, el empleo y el paro oscilasen menos? y también que los salarios deberían responder más a la evolución de la productividad individual y empresarial. Si se dieran estas dos condiciones, la tasa de paro media sería menor.

¿Qué puede hacerse para reducir el paro?

Mi tesis es, por tanto, que la dualidad laboral que caracteriza al mercado de trabajo español obliga a unos trabajadores, los empleados temporales, a proporcionar la mayor parte de los ajustes del empleo y de los salarios requeridos por un sistema económico en continuo cambio. Estos ajustes serían más pequeños si se repartieran de forma más equilibrada entre todos los trabajadores.

La dualidad laboral tiene también otras secuelas que conviene mencionar. La dualidad genera una rotación laboral desaforada. Actualmente, del conjunto de contratos cuya duración es predeterminada, que son alrededor del 60%, la mitad dura una semana o menos. No hay una buena justificación económica para semejante rotación, más allá del uso de una vía de ahorro de costes fomentado por la ley.

Vayamos ahora a efectos más generales. En primer lugar, la inserción laboral estable de los jóvenes tarda mucho en producirse: en el período 2008-2016, el primer contrato indefinido se consiguió, en promedio, tras haber transcurrido ocho años desde el inicio de la vida laboral. En segundo lugar, la temporalidad contribuye a reducir la productividad de las empresas y la adquisición de cualificación de los trabajadores, al reducir los incentivos que tienen las

empresas para invertir en los empleados temporales. Y, en tercer lugar, hay razones para pensar que la dualidad también redunda en una mayor tasa de paro, debido a la renuencia de las empresas a aceptar el mayor coste esperado del despido que se produce tras la conversión de un contrato temporal en indefinido.

Si este diagnóstico es correcto, entonces podemos derivar dos tipos de posibles remedios de forma inmediata. El primer tipo de medida persigue luchar contra la dualidad, lo que puede hacerse por varias vías: 1) Introduciendo un sistema «bonus-malus» ?como el que se utiliza en Estados Unidos? que eleve las cotizaciones a la Seguridad Social de las empresas que presenten un exceso de rotación laboral con respecto al promedio de su sector (independientemente de los tipos de contrato que utilicen); 2) Creando un fondo de capitalización ?que existe en Austria y que se introdujo en la legislación española, pero nunca se activó? a través del cual la empresa realizaría cada mes una aportación a la Seguridad Social por cada empleado, que se acumularía en un fondo y que podría luego utilizarse para pagar una parte de la indemnización por despido al rescindir su contrato; 3) Implantando un «contrato único» indefinido, con indemnizaciones que aumenten con la antigüedad del trabajador, a la vez que se suprima la mayor parte de los tipos de contrato temporal, salvo algunos justificados, como los de formación y de sustitución temporal de trabajadores.

El segundo tipo de medida pretende elevar la flexibilidad salarial por dos vías: luchando contra la dualidad y fomentando una mayor respuesta de los salarios a la situación de las empresas, tanto al alza como a la baja. Un importante freno para ello es la extensión automática de las condiciones laborales fijadas en los convenios colectivos a todas las empresas del sector. Esta extensión coadyuva a que la desigualdad salarial sea menor, pero entraña unos costes significativos en términos del empleo. Una medida adecuada sería, por tanto, que sólo se extendiesen esas condiciones si las organizaciones empresariales y sindicales alcanzaran unos umbrales de representatividad altos, lo que no se exige actualmente (ahora el umbral es muy bajo para los sindicatos y a las organizaciones empresariales ni siquiera se les exige umbral alguno).

Estas propuestas no bastarían para aliviar todos los problemas que sufre el mercado de trabajo español. Como apunté en la introducción, otros asuntos de primera importancia son el aumento de la desigualdad salarial, el paro de larga duración y el bajísimo crecimiento de la productividad. La mejora de estos problemas también requeriría cambios en áreas como el sistema educativo y de I+D+i o las políticas de defensa de la competencia, por mencionar dos áreas cruciales.

Sin embargo, las citadas medidas sí contribuirían a la reducción de la tasa de paro estructural y de la volatilidad del empleo. Su efecto se vería potenciado si se combinaran con otras

medidas de reforma institucional. En concreto, sería deseable un aumento significativo de la eficiencia de las políticas activas de empleo y la vinculación a estas de la percepción de prestaciones por desempleo. En la actualidad, las políticas activas de empleo son totalmente inoperantes. Por otra parte, contamos con evidencia empírica sólida de que la percepción de prestaciones por desempleo alarga la duración de los períodos de paro.

En un mundo de globalización y cambio tecnológico acelerados, se requiere tanto una mejora continua de las capacidades de los trabajadores como una red de protección suficiente durante los períodos de paro. Por ello, no parece oportuno reducir la generosidad de las prestaciones por desempleo, sino más bien tratarlas como prestaciones para la búsqueda de empleo, vinculando su percepción a la participación en programas de formación ?si son necesarios? y a una supervisión por parte de las agencias de colocación del esfuerzo de búsqueda de empleo de los parados. La cooperación público-privada en este ámbito, habitual en otros países, podría ser muy beneficiosa.

Llevamos conviviendo con la temporalidad casi treinta y cinco años y no se vislumbra su fin. Por ello, pienso que mi argumentación estaría incompleta sin una explicación de por qué, habiendo un amplio consenso entre los economistas académicos y en las instituciones multilaterales (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, OCDE) acerca del carácter pernicioso de la dualidad laboral entre fijos y temporales, ha resultado imposible que los gobiernos españoles, de izquierdas y de derechas, lleven a cabo medidas para mitigarla.

La inviabilidad política de cualquier propuesta para reducir la temporalidad se debe a que la dualidad es un equilibrio político-social muy estable

Mi limitada experiencia de activismo social en esta área proviene de los intentos de un grupo de economistas académicos, del que formé parte, de fomentar una reforma laboral en línea con lo aquí expuesto: la *Propuesta para la reactivación laboral en España*, popularmente conocida como el *Manifiesto de los cien*, de abril de 2009. El manifiesto tuvo bastante eco en los medios de comunicación, que destacaron especialmente uno de sus componentes: la propuesta del contrato único antes mencionado.

Quizá lo más sorprendente de esta propuesta sea la casi unanimidad del rechazo que suscitó. Fue muy mal recibida por la CEOE, los sindicatos Comisiones Obreras y UGT, y los Gobiernos del PSOE y, después, del PP. Entre los partidos políticos, sólo la acogieron favorablemente UPyD y Ciudadanos, que promovieron varios debates al respecto en el Congreso.

A mi juicio, la inviabilidad política de cualquier propuesta para reducir la temporalidad se debe a que la dualidad es un equilibrio político-social muy estable. La dualidad laboral

beneficia a los empresarios, que pueden contratar y despedir sin apenas cortapisas y también beneficia a los sindicatos mayoritarios, porque los colectivos cuyos intereses defienden ?los trabajadores con contrato indefinido? están más protegidos ante reducciones del empleo (los temporales son despedidos primero) y pueden beneficiarse más en situaciones de bonanza (los temporales están peor pagados). La dualidad tampoco es objetivo prioritario de reforma para los partidos políticos y los gobiernos, al contar esa reforma con la oposición de ambos agentes sociales y dado el insuficiente peso electoral de los más perjudicados por la temporalidad, como son los jóvenes o los trabajadores menos cualificados.

Como afirmó una vez el actual presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, «todos sabemos qué hacer, lo que no sabemos es cómo ser reelegidos después de haberlo hecho». Todos los gobiernos españoles han proclamado querer reducir la temporalidad, pero el coste político de hacerlo impide que lleguen a intentarlo. En la actualidad, la combinación de nuestra estructura de negociación colectiva y la dualidad contractual representa un modelo anacrónico. Aunque no haya un esfuerzo real de los próximos gobiernos para reformarla, es difícil que pueda sobrevivir indefinidamente en un mundo, como el de principios del siglo XXI, cada vez más globalizado y con cambios tecnológicos continuos. En particular, las nuevas tecnologías están favoreciendo que en algunos sectores aparezcan nuevas formas de relación entre las empresas y trabajadores independientes que, por tanto, prestan sus servicios sin un contrato de trabajo. Es la llamada «uberización», por la empresa de transporte Uber. En España, la penetración de este tipo de relación es aún escasa, pero su avance en economías como la norteamericana puede tomarse como una predicción de futuro para nuestro país. Este desarrollo pone en cuestión no ya la estructura dual del mercado de trabajo, sino la propia preponderancia del empleo asalariado, al menos en algunas actividades. Y debe reconocerse que un intento serio de legislar para reducir la dualidad podría tener como efecto secundario estimular este tipo de relación, originando una mayor incidencia de «falsos trabajadores autónomos».

Sería mejor aceptar los retos de este mundo cambiante y buscar un consenso social y político para avanzar hacia un modelo más eficiente y más justo, como el de los países más avanzados de Europa. En un modelo así se restablecería la relación contractual laboral indefinida para todos aquellos empleos dependientes que, por su naturaleza, no son temporales y se determinaría qué tipos de prestaciones de servicios están mejor cubiertas por una relación de tipo mercantil. Es uno de los principales retos del mercado de trabajo español para las próximas décadas.

Samuel Bentolila es economista y profesor del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI). Es colaborador del blog de economía *Nada es Gratis*.