

8

¿Qué papel deben jugar los programas de trabajo reducido en la lucha contra el paro?

Jesús Fernández-Villaverde
University of Pennsylvania
CEPR y FEDEA

Luis Garicano
London School of Economics
CEPR y FEDEA

Preparado para el e-book de FEDEA sobre la Propuesta para la Reactivación Laboral en España. Gracias a Javier Andrés, Samuel Bentolila, Ignacio Conde-Ruiz, David López Salido, Marcel Jansen, Juan Francisco Jimeno y Coen Teulings por muy útiles comentarios y discusiones y a Ángela García Calvo por su ayuda en la investigación.

Durante el otoño del 2009, los políticos y agentes sociales españoles se han interesado crecientemente por el modelo alemán de trabajo reducido o “Kurzarbeit.” Durante una sola semana en Noviembre, líderes del gobierno (el ministro de trabajo), del principal partido de la oposición (el portavoz económico del Partido Popular), y líderes sindicales se manifestaron a favor de crear un programa similar en nuestro marco jurídico como manera de avanzar en el diálogo social.¹ El atractivo de estos esquemas es indudable, ya que prometen mantener el empleo y el capital humano de los trabajadores intactos con un coste presupuestario potencialmente reducido. En España estos programas no son prácticamente utilizados, aunque hay figuras similares.² En este artículo comenzamos por describir los programas de trabajo reducido que existen en Europa; luego analizamos sus posibles costes y beneficios, y concluimos con algunas recomendaciones para su posible implantación en España.

¹ Ver por ejemplo declaraciones el 11 de Noviembre de Cristobal Montoro (<http://www.europapress.es/economia/noticia-montoro-favor-modelo-aleman-si-sirve-facilitar-acceso-empleo-20091111122723.html>); Ignacio Fernández Toxo (<http://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-economia-laboral-toxo-afirma-modelo-aleman-podria-salvar-espana-mas-450000-empleos-20091111152547.html>) y el ministro de Trabajo, Celestino Corbacho (<http://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-economia-ampl-corbacho-quiere-modelo-aleman-sea-primero-aborde-dialogo-social-cuando-retome-20091111151227.html>).

² Para un trabajador individual es posible compatibilizar un empleo a tiempo parcial (o con reducción de jornada) con el cobro de la prestación parcial de desempleo (cuando, estando en el paro y percibiendo prestación, se encuentra un empleo a tiempo parcial). También es posible para una empresa entrar en un expediente de regulación de empleo (ERE) de reducción de jornada de al menos un tercio, en el que la parte proporcional de la reducción de salario es compensada en forma de prestación por desempleo, con la obligación de la empresa de mantener el empleo. Sin embargo estas medidas no han sido usadas prácticamente en España, quizás, de acuerdo con los sindicatos, en parte precisamente porque el trabajador afectado consume su prestación de desempleo, lo que dificulta el que se llegue al acuerdo en el ERE (ver “La Temporalidad Otra Vez”, El País, 15 de Noviembre del 2009).

Los Programas de Trabajo Reducido en Europa

Varios países europeos han acumulado una larga experiencia con programas de trabajo reducido. El ejemplo más conocido es el de Alemania, pero otros países como Holanda y Suiza han creado a lo largo del tiempo programas similares.³ Por tanto, y para entender bien la propuesta, merece la pena dedicar unos párrafos a describir estos programas.

El programa paradigmático es el que funciona en Alemania. El programa de trabajo reducido alemán, denominado Kurzarbeitergeld o sistema de compensación laboral a corto plazo (KuG de aquí en adelante) apareció por primera vez en 1927 como parte de la Ley sobre Seguros de Colocación y Desempleo de 16 de julio de 1927. Esta ley fue el pilar básico de la legislación social de la República de Weimar⁴ e incorporaba un amplio abanico de medidas de protección

de los trabajadores, desde un seguro de desempleo particularmente generoso hasta el KuG.

Los programas de protección social fueron abrumados por la Gran Depresión de 1929, que golpeó a Alemania de manera particularmente violenta, pero el KuG sobrevivió los avatares de 1933-1945 para reaparecer en la postguerra. Desde entonces el programa ha sido revisado de manera importante en cinco ocasiones⁵ hasta llegar a su estructura actual en enero de 2009.⁶ Aparte de su notoriedad actual, el KuG tuvo una relevancia especial en los 70 del siglo pasado a raíz de la primera crisis del petróleo, y de nuevo a principios de los 90, cuando se utilizó para paliar las elevadas tasas de desempleo de la Alemania oriental tras la reunificación.

El KuG consiste en un acuerdo temporal en el que la empresa se compromete a no despedir a sus empleados, éstos reducen su jornada laboral y su salario proporcionalmente y el gobierno compensa a los trabajadores por la mayor parte del salario al que renuncian. Los objetivos fundamentales del KuG son reducir la destrucción de puestos de trabajo y evitar a las empresas la pérdida de personal cualificado y por tanto difícil de volver a contratar. Es, por consiguiente, ante todo una medida temporal que pretende incrementar la estabilidad laboral manteniendo el nivel de ingresos del trabajador y facilitar la recuperación empresarial tras un bache de demanda.

En episodios anteriores se recurrió al KuG fundamentalmente en los inicios de la crisis, cuando todavía existía bastante incertidumbre acerca de si sería necesario recurrir a los despidos. Por ejemplo, entre los años 1973-74, el número de trabajadores acogidos al programa pasó de 44.000 a 292.000, para descender a tan solo 80.000 trabajadores en 1979.⁷

De igual manera, en 1991 el KuG constituyó el 33% del presupuesto para medidas de empleo en la Alemania oriental, para descender bruscamente a un 2% en 1993.⁸ En estas crisis pasadas, el perfil del solicitante era el de una gran empresa de los sectores de industria pesada, minería o construcción (el 95% de los trabajadores acogidos en los años 70) y los trabajadores afectados, los más cualificados de estas industrias.

Aunque la mayoría de estas características persisten durante la presente crisis, las empresas acogidas son ahora de todos los tamaños, y la utilización del programa continúa subiendo a pesar de llevar ya más de un año de crisis. Según la Agencia Federal de Empleo, Bundesagentur für Arbeit, en junio del 2009, el programa acogía a 1,4 millones de trabajadores, lo que supone un incremento de 969.000 personas desde inicios del año, y aproximadamente un 4% de la fuerza laboral desde el inicio de la crisis en 2008. Por sectores, los más afectados son el del metal (35,3%), automóvil (21%), ingeniería mecánica (24,7%) y equipo eléctrico (21,9%). Por el contrario, los sectores menos afectados son salud, gastronomía y venta al por menor, todos ellos con proporciones menores al 1%.⁹ Vemos, por tanto, que la incidencia se concentra en industrias de media/alta tecnología y afecta a trabajadores cualificados difíciles de reemplazar.

El KuG se inicia a instancia de la empresa con visto bueno previo del comité de empresa (o de los trabajadores afectados en el caso de que no haya comité). La empresa solicitante debe remitir su petición a la agencia de empleo regional declarando que sus empleados han sufrido una reducción de sus salarios de al menos un 10% como resultado de un descenso de la demanda atribuible a las condiciones económicas, que espera una mejora de la situación que permita el retorno al horario regular de empleo en los 24 meses siguientes y que ha agotado otras posibles medidas, como por ejemplo eliminar las horas extras. No existen restricciones respecto al tipo de sector (incluyendo al sector público) o al tamaño de la empresa.

Si la solicitud es aprobada, el programa es administrado por la Agencia Federal de Empleo, que compensa a los trabajadores por el 60% de los salarios a los que renuncian (67% si el trabajador tiene hijos u otros dependientes a su cargo). Incluso si el tiempo trabajado se reduce en un 100%, se siguen cubriendo los salarios correspondientes a días festivos, vacaciones y días de enfermedad. Estas compensaciones no están sujetas a cotizaciones sociales, pero sí cuentan como ingresos a efectos de declaración de la renta. El estado también cubre un 50% de las contribuciones sociales de la empresa durante los seis primeros meses del programa y el 100% una vez pasados esos seis meses. En el caso de que la empresa ofrezca programas de formación a sus empleados durante la duración del KuG, el estado cubre el 100% de las contribuciones desde el inicio del programa. Para favorecer esta última alternativa, el gobierno cubre el 100% de los gastos de formación (incluyendo transporte y cuidado de niños) que conlleven la obtención de un diploma profesional para quienes no lo posean. Esta cobertura se reduce (entre el 25 y el 80%) para los trabajadores que ya tienen un diploma profesional previo.

El programa tiene una duración máxima de 24 meses.¹⁰ Los medios para sufragarlo proceden de un fondo dotado con contribuciones de empleados y empresarios, aunque el Fondo Social Europeo también contribuye a cubrir los costes de formación. La Agencia Federal de Empleo estima que los costes totales son menores que las prestaciones equivalentes por desempleo y que el fraude en el sistema ha sido bajo. Los datos disponibles indican el KuG ha supuesto

durante la presente crisis una reducción de horas trabajadas equivalentes a 430.000 empleos a tiempo completo (más los efectos indirectos de sostenimiento de demanda agregada).

Como mencionábamos anteriormente, existen programas similares en otros países europeos. La experiencia suiza, aunque similar en muchos aspectos a la alemana (ambos son países especializados en producción industrial de alta gama dirigida al mercado internacional con trabajadores altamente cualificados), es particularmente relevante porque los estudios empíricos existentes¹¹ sugieren que, a lo largo del tiempo, las empresas suizas han terminado utilizando los programas de trabajo reducido, no como una manera de capear temporales transitorios como había previsto el legislador, sino como un mecanismo estructural de ajuste de plantillas.¹²

En Holanda, el programa ha sido introducido por primera vez en esta crisis. Dos detalles interesantes destacan del programa holandés. Primero, la reducción de horas debe ir ligada a la formación. Sin un plan concreto de formación, el gobierno no financia la reducción de horas. Segundo, la reducción de trabajo va dirigida específicamente a trabajadores especializados (vakkrachten) en empresas con una caída temporal fuerte en la demanda. De acuerdo con la Oficina Central del Plan holandesa, en la práctica ha sido muy difícil conseguir que estos criterios fuesen operativos.¹³

³ En Italia, la Cassa Integrazione Guadagni también cumple en parte un papel similar, ya que cubre una proporción del salario de aquellos trabajadores forzados a una reducción de jornada por las condiciones económicas de su empresa.

⁴ John A. Moses. "German Social Policy (Sozialpolitik) in the Weimar Republic 1919-1933." *Labour History*, No. 42 (May, 1982), pp. 83-93.

⁵ Fred Best. "Reducing Workweeks to Prevent Layoffs" 1988, Temple University Press, Philadelphia.

⁶ Federal ministry of labor and social affairs, division of public relations and internet. www.bmas.de.

⁷ Ibid 5

⁸ Michael Lechner, Ruth Miquel and Conny Wunsch. "The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany After Unification." July 2005, Institute for the study of labor <http://ssrn.com/abstract=770124>.

⁹ Bundesagentur für Arbeit, "El Mercado laboral alemán", Octubre 2009

¹⁰ Para solicitudes presentadas antes de finales del 2009, las posteriores probablemente estarán limitadas a los plazos vigentes antes de la reforma del 2009 y por tanto a 12 o 18 meses de duración

¹¹ Andres Frick and Aniela Wirz. "Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001-2003. Analyse anhand von Firmendaten aus der schweizerischen Industrie für die Rezession 2001-2003." Documento de Trabajo de la Secretaría de Estado

de Economía Suiza y disponible en: www.seco.admin.ch/publikationen/veroeffentlichungsreihen/index.html.

¹² De igual manera, en Italia, los observadores han argumentado que la Cassa Integrazione Guadagni ha generado problemas de riesgo moral importantes para empresarios y trabajadores. Un interesante análisis aparece en Fiorella Padoa Schioppa. "Under-employment Benefit Effects on Employment and Income Distribution: What We Should Learn from the System of the Cassa Integrazione Guadagni." *Labour*, V. 2.2, Date: September 1988, páginas 101-124.

¹³ Macroeconomische Verkenningen 2010, Central Plan Bureau, The Netherlands.

Posibles Ventajas de un Programa de Trabajo Reducido

Una economía de mercado moderna crea y destruye empleos a una gran velocidad. Incluso en un año de expansión entre el 10 y el 15% de los empleos desaparecen y, para compensar, otro 10-15% se crea. Este dinamismo, que permite la innovación tecnológica y el crecimiento de la productividad, puede, en algunas circunstancias, generar una destrucción excesiva de empleos que programas públicos como el de trabajo reducido pueden ayudar a paliar.¹⁴

Los economistas han identificado dos mecanismos principales que sugieren que puede existir un movimiento excesivo en el mercado de trabajo. El primero son los problemas de búsqueda. El mercado de trabajo es, quizás, el ejemplo más paradigmático de un mercado donde la metáfora del subastador walrasiano que equipara oferta y demanda de manera instantánea y eficiente no es una buena descripción del comportamiento real de precios y cantidades. Buscar un empleo que se ajuste a las preferencias y cualificaciones del trabajador o buscar un trabajador que responda a las preferencias y necesidades del empleador son procesos costosos, complejos y, en muchas ocasiones largos. Es más, en estos procesos de emparejamiento se generan externalidades causadas por los problemas de congestión. Un alto número de ofertantes o de demandantes en el mercado de trabajo complica la labor de cada agente individual sin que el agente adicional internalice plenamente estos costes creados a los demás participantes.

El segundo mecanismo que nos sugiere que podemos sufrir de un movimiento excesivo en el mercado de trabajo es el de las inversiones específicas en la empresa y en el puesto de trabajo. Por ejemplo, cuando un trabajador comienza su relación con una empresa, tiene que emplear tiempo y esfuerzo en aprender cómo funciona la empresa, cuáles son los procedimientos internos y cuáles son los cometidos particulares de su posición. En especial en empresas industriales de alta tecnología o en empresas de servicios muy especializadas, estas inversiones específicas pueden ser de una altísima cuantía. La especificidad de las inversiones, además, genera problemas de incentivos importantes. Una vez que el trabajador ha adquirido este conocimiento específico es más valioso para la empresa, pero a la vez sufre una disminución de su valor para terceras empresas ya que sus conocimientos pueden no ser transferibles a otros puestos. Estos efectos cambian el poder negociador de las partes y pueden resultar, bajo ciertas circunstancias, en un número excesivo de despidos.

Los problemas de emparejamiento y de inversiones específicas pueden hacerse particularmente agudos en una recesión. Imaginémoslos, por ejemplo, una empresa en el sector industrial, que después de mucho esfuerzo, ha conseguido seleccionar empleados de elevada habilidad técnica y que estos han adquirido la cualificación para fabricar un producto de alta calidad. De repente, llega una recesión importante, como la sufrida entre 2008 y 2009, y la demanda de este producto se desploma de manera repentina pero solo transitoria (por ejemplo por varios trimestres hasta que la economía sale de la recesión). Si la empresa y los

trabajadores tienen acceso a mercados financieros completos, esto no supone una mayor dificultad: los agentes toman prestada la cantidad necesaria para suavizar el empleo y el consumo a lo largo del tiempo. Sin embargo, si los mercados financieros no son completos, esta opción puede no ser factible. La empresa, acuciada por problemas de liquidez, puede verse obligada a despedir a trabajadores que sabe que volverá a necesitar en unos pocos meses. Los trabajadores, aunque saben que pueden recuperar el trabajo en unos meses, no pueden en muchos casos sentarse a esperar a que esto ocurra ya que ellos mismos están sujetos a restricciones de liquidez. Por tanto, se ven obligados a buscar un nuevo trabajo (generando externalidades de congestión en el mercado de trabajo) y quizás a aceptar ofertas de trabajo que no son un buen emparejamiento. Además, una vez contratados por una nueva empresa, se pueden ver forzados a invertir en capital específico de este nuevo empleo incluso aunque su perspectiva de mantenerse en ese puesto sea baja.

Estos problemas de emparejamiento y de inversiones específicas son incluso más graves de lo que puedan sugerir los párrafos anteriores ya que los agentes entienden, ex ante, que se pueden encontrar en estas dificultades, y por tanto tomarán medidas que, aunque ineficientes socialmente, son la mejor respuesta individual para prepararse frente a estos eventos.¹⁵ Por ejemplo, las empresas que saben que pueden tener dificultades de liquidez en el futuro, pueden no invertir lo suficiente en la formación de sus empleados si temen que esta inversión se pierda en el caso de tener que despedirlos en una recesión. De igual manera, un trabajador puede emplear menos esfuerzo en conseguir un buen emparejamiento en el mercado si sabe que las posibilidades de ser despedido como consecuencia de problemas financieros de las empresas son altas.

Un programa de trabajo reducido puede paliar estos problemas. Las empresas con dificultades transitorias de demanda pueden aprovechar la reducción de jornada para no despedir a sus trabajadores incluso si tienen problemas de liquidez (o al menos si estos no son extraordinariamente graves). Los trabajadores sufren una reducción en sus ingresos pero ésta no es suficientemente grave para emprender la búsqueda de un nuevo empleo. Las dos partes, sabiendo que gracias al programa de trabajo reducido pueden capear las recesiones con mayor tranquilidad, tienen un incentivo adicional para realizar buenos emparejamientos laborales e invertir en ellos. Finalmente, desde el punto de vista del presupuesto público, un programa de trabajo reducido puede ser una alternativa más barata que pagar el seguro de desempleo si el número de trabajadores en el programa multiplicado por el subsidio de salario por trabajador es menor que el número de empleos que se destruirían multiplicado por el subsidio de desempleo por trabajador.

¹⁴ Un número excesivo de despidos es uno por encima del que maximiza el bienestar social. Más técnicamente, es un número de despidos por encima del que determinaría un planificador social que se enfrenta a las mismas fricciones en el mercado de trabajo que los agentes.

¹⁵ La imposibilidad de escribir contratos laborales que especifiquen todas las posibles contingencias (tanto por problemas de complejidad jurídica como de limitación a la libertad de las partes impuesta por la legislación laboral) impide que estos problemas se puedan resolver, ex ante, de una manera eficiente.

Costes de los Programas de Trabajo Reducido

Como hemos discutido, un sistema de trabajo reducido puede evitar la pérdida del capital humano y organizacional de las empresas que se enfrentan a un shock temporal de demanda en un momento de crisis de liquidez. Sin embargo, si el shock no es temporal, el programa aumenta el riesgo de congelar la situación y retrasar el ajuste necesario tanto por el lado de los trabajadores como de las empresas. Las empresas mantendrán un nivel de empleo excesivo, y los trabajadores tendrán un incentivo reducido para buscar un nuevo empleo.

En el caso concreto de España, este balance entre coste y beneficio es probablemente diferente que en Alemania u Holanda. La diferencia radica en que, mientras que el shock experimentado por la economía alemana es un shock temporal de demanda causado por la fuerte caída del comercio internacional, el shock experimentado por España tiene un componente permanente importante: durante los últimos años, la construcción de vivienda residencial ha representado por sí solo un 9% del PIB, una cifra absolutamente inaudita en el contexto europeo. Un simple dato que ilustra este desmesurado tamaño del sector es que dos tercios de las viviendas construidas en la Unión Europea entre 1999 y 2007 han sido construidas en España. Es difícil imaginar que tal situación pueda volver a darse en un futuro cercano—ninguno de los factores conducentes a esta situación, empezando por el influjo de 5 millones de inmigrantes, el 10% de la población en 10 años, son repetibles. Si la economía alemana puede retrasar ajustes sin incurrir costes excesivos, la economía española necesita cambiar. Un modelo de Kurzarbeit puede simplemente contribuir a posponer lo inevitable.

Un segundo coste de estos programas se debe a la dificultad para implementarlos, debido a la no verificabilidad de la verdadera necesidad del subsidio. Dado que la empresa recibe un subsidio mayor cuanto mayor sea el número de trabajadores incluidos en el programa, la empresa tiene un incentivo a sobreestimar sus necesidades. Pero tal necesidad no puede ser verificada por un tercero, ni siquiera con referencia a la caída de la demanda: una empresa que se enfrenta a una caída de demanda del 10% no sufrirá necesariamente una caída de su empleo del 10%.

El problema radica en que los programas de reducción temporal del empleo suponen otorgar una opción real gratis a la empresa: sólo si la demanda se reactiva y los trabajadores son necesarios, ésta los utiliza. Mientras tanto, el coste de mantener desocupada una fuerza laboral en la 'reserva' es asumido por el contribuyente. Esta opción tiene un valor económico y lleva a que las empresas prefieran recibir un subsidio mayor al que necesitan. Además, no recibir tal subsidio puede poner en desventaja competitiva

a cualquier empresas que no recibida el subsidio y que compita con las que si lo reciben.

Implementar el programa con éxito requiere por tanto asegurar que la empresa que se beneficia del programa incurre también en un coste significativo. De otro modo el incentivo es a exagerar la necesidad. Existen diferentes maneras de conseguir este objetivo. Quizás la más sencilla es convertir el subsidio en un crédito o préstamo que será devuelto, potencialmente a un tipo de interés elevado, cuando acabe el programa. De esta manera, sólo las empresas que verdaderamente se enfrentan a un shock temporal, que tienen trabajadores con capital humano específico importante y que no pueden acceder a liquidez, solicitarán la participación en el programa. Un programa de préstamos de este tipo parte con la ventaja de que afronta el problema subyacente, la falta de liquidez de la empresa en un momento de crisis, y no se limita a paliar los síntomas de la enfermedad como haría un programa de trabajo reducido. Una nación europea en el que ya funciona un programa similar es Suecia, donde las empresas con dificultades reciben préstamos en forma de retraso de las contribuciones a la seguridad social.¹⁶

Es necesario también tratar de que la formación provista en las horas de reducción de jornada no sea otra vía de fraude, en especial dada las malas experiencias de España con programas de formación laboral. Es particularmente fácil convertir esta formación en trabajo encubierto. Por ejemplo, podemos imaginar el caso en el que el trabajador reduce el número de horas oficiales en la empresa, recibe un subsidio y usa las demás horas en formarse, pero la formación se convierte en 'aprender' otro de los trabajos de la empresa. Esto en la práctica supone seguir trabajando a tiempo completo con otro empleo mientras el contribuyente subvenciona la reasignación laboral dentro de la empresa. De manera similar, el alto nivel de economía sumergida en España facilitaría el que empresarios y trabajadores encontrasen mil recovecos para disfrutar del subsidio sin reducción efectiva de la jornada.

Dados estos problemas de implementación y de ajuste, cabe preguntarse si ésta es la forma más eficiente para el contribuyente de mantener el empleo. Sin duda, no todos los empleos en el esquema desaparecerían sin el programa de trabajo reducido ¿Cuántos trabajos se subsidiarían innecesariamente por cada empleo "salvado"? Es difícil anticipar este coste para el caso de España, pero existen estimaciones para otros países que lo usan. En Holanda se estima que de 100.000 empleos salvados 2/3 sobrevivirán a medio plazo a un coste de 1.000 millones de euros, es decir, alrededor de 15.000 euros por cada empleo.¹⁷ Dado el alto nivel de gasto que tiene España en subsidios de desempleo (actualmente, el 4% del PIB), este parece un coste difícilmente asumible desde el punto de vista presupuestario.

Finalmente, a la hora de pensar en la sostenibilidad del programa no se puede ignorar una dificultad común a todos los subsidios: la inconsistencia temporal. Una vez comenzado, el programa será difícil, de suprimir, a pesar de las seguras promesas de temporalidad. Si, por ejemplo, se plantea una duración de 12 meses, cuando los primeros

trabajadores lleguen a los 12 meses comenzará la presión para prolongarlo para evitar que pierdan su empleo. La experiencia en otros países europeos demuestra claramente que estos problemas de inconsistencia temporal existen y son importantes.

¹⁶ The Economist, Nov 5, 2009 "Pay for Delay".

¹⁷ Macroeconomische Verkenningen 2010, Central Plan Bureau, The Netherlands.

En Suma

Nuestro análisis de los modelos de trabajo reducido sugiere tres conclusiones principales:

1. En nuestra opinión, estos modelos no son la medida más adecuada para la situación española. Primero, los beneficios son dudosos en nuestro país: la gran destrucción de empleo ya ha tenido lugar y la situación económica requiere un cambio de la estructura económica del país. Segundo, la implementación es compleja y el coste elevado. El balance del análisis sugiere que otros programas, fundamentalmente basados en las reformas estructurales del mercado de trabajo, tienen más posibilidades de resolver los problemas de la economía española. Dado que la mayor parte del crecimiento del desempleo ya se ha producido ahora se trata de facilitar en lo posible la creación de empleo de calidad. En nuestra opinión, inevitablemente, el capital político que se utilice para poner en marcha esta reforma distraerá a los agentes sociales y a los partidos políticos del esfuerzo necesario para introducir otras reformas laborales que, según la mayor parte de los observadores del mercado laboral español, son urgentes. En la práctica, es muy posible que las dos reformas sean sustitutas- o la una, o la otra, pero no las dos.

2. Si, a pesar de nuestras recomendaciones, se introdujera este nuevo programa, debería ser temporal, con un límite en el tiempo prefijado. Además, sería imperioso crear mecanismos de inspección que aseguren que la reducción de trabajo se emplea en formación, como en Holanda, y que esta formación no consiste en realidad en trabajo encubierto para la empresa. Finalmente, el acuerdo debería ir unido, para ser aprobado, a un plan de viabilidad de la empresa que asegure el mantenimiento del empleo a medio plazo.

3. Para limitar el fraude, las empresas que se acojan al programa deben incurrir en costes. La mejor manera de evitar que las empresas se acojan a un nuevo subsidio sin necesitarlo es hacer el subsidio temporal. Las dos posibilidades concretas más claras son o bien obligar a las empresas a devolver el subsidio (o parte de él) en caso de que el empleo se reduzca después de aprobado el programa, como en Holanda; o bien, convertir el subsidio en un préstamo en forma de retraso de las contribuciones a la seguridad social, de forma similar al modelo usado en Suecia que comentábamos anteriormente.