

# Presentación

Juan J. Dolado  
Universidad Carlos III y CEPR  
Florentino Felgueroso  
Universidad de Oviedo y FEDEA

## Presentación

### “Propuesta para la Reactivación Laboral en España”

Ante la intensidad de la destrucción de empleo y aumento del paro que está teniendo lugar en España desde 2008, mucho más intenso que en el resto de la UE, la necesidad de una reforma laboral, su contenido y el momento más oportuno para llevarla a cabo han generado un amplio debate social a lo largo de los últimos meses. Parte de este debate ha sido impulsado por la denominada Propuesta por la Reactivación Laboral en España, documento firmado por cien destacados economistas académicos, bautizado por los medios de comunicación como el “Manifiesto de los 100”<sup>1</sup>. Esta propuesta, publicada en abril del 2009, exponía la necesidad urgente de llevar a cabo reformas de calado en algunas de las instituciones más importantes del mercado de trabajo español. En concreto, se centraba en cuatro líneas básicas de actuación: la supresión de la dualidad entre trabajadores fijos y temporales mediante la creación de un único contrato laboral; la mejora del sistema de protección por desempleo; la modernización del sistema de negociación colectiva; y la promoción de políticas activas eficaces.

El mercado de trabajo español ha experimentado transformaciones sustanciales durante las últimas décadas. Sin embargo, los avances conseguidos con la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el aumento del stock de capital humano y la llegada masiva de inmigrantes no se han visto acompañados por cambios sustanciales en aquellas instituciones que rigen el funcionamiento del mercado laboral, muchas de las cuales se crearon en otros tiempos muy diferentes de los actuales. Aunque útiles en su momento, las reformas del sistema de protección al empleo que han tenido lugar durante las últimas décadas han resultado ser parciales, no resolviendo definitivamente uno de los mayores problemas que generaron los cambios legislativos de mediados de los ochenta: la dualidad o segmentación del mercado de trabajo entre trabajadores con contratos indefinidos y temporales. Por lo que respecta al sistema vigente de negociación colectiva y, en particular, su estructura sectorial-provincial, tampoco se aleja demasiado del que funcionaba hace 25 años. De la misma forma que, en su momento, el diseño de nuestras instituciones laborales se inspiró en las prácticas habituales de las economías de nuestro entorno, de nuevo puede ser especialmente útil extraer lecciones de las recientes experiencias exitosas en materia de reforma laboral que han tenido lugar en otros países. Las más conocidas - como las acordadas en Austria, Dinamarca y Holanda- han supuesto cambios realmente sustanciales en términos de regulación contractual y/o los sistemas de protección por desempleo sin que, por ello, se haya producido ningún trauma social.

Todos los países de la UE han venido experimentando cambios relevantes en sus mercados de trabajo como consecuencia de fenómenos como el avance del progreso técnico y de la globalización. Sin embargo, no todos se están enfrentando a dichos retos con las mismas condiciones de partida. En concreto, al igual que otros países del sur de

Europa, España tiene el lastre del retraso en la acumulación del capital humano originada a lo largo del siglo XX, retraso que ha generado importantes brechas generacionales (una vida laboral dura una media de 40 años y nuestra sociedad sólo lleva unos 20 años de cambios reales). Por ello, cohabitan dos generaciones que se enfrentan de modo distinto a los nuevos retos que plantean dichos fenómenos globales. Quizás sea ésta una de las mayores dificultades a la que se enfrenta el denominado “cambio del modelo productivo”, del que tanto se habla en los últimos meses. Este cambio, difícilmente se producirá a “golpe de talonario”, ni “por decreto” si no se cambian las regulaciones que rigen las decisiones en el mercado de trabajo, además de mejorar los graves problemas del sistema educativo. El solapamiento de estas dos generaciones tan diferentes es seguramente uno de los factores principales que explican tal grado de resistencia a una reforma laboral integral. Prueba de ello, es que los países en los que no existen diferencias generacionales tan pronunciadas, ya han implementado cambios sustanciales en sus políticas de empleo y/o nuevos diseños de sus instituciones laborales a lo largo de la última década.

El objetivo de la Propuesta no es otro que tratar de conseguir una combinación de políticas de empleo y un funcionamiento de las instituciones laborales que se adecue al entorno socio-económico actual, rescatándolas de su anclaje en contextos obsoletos. Se trata de facilitar, en vez de obstaculizar, la salida de la presente crisis intensa de la economía española, promover la creación de empleo en un contexto un crecimiento más sostenible que en la fase anterior y permitir hacer frente a los retos planteados por el progreso técnico y la globalización cuyo impacto, junto con el del envejecimiento demográfico, se verá intensificado en el futuro.

No ha sido hasta ahora habitual en nuestra sociedad que investigadores en Economía hayan tomado iniciativas similares a la Propuesta, intentando promover un debate abierto desde el mundo académico sobre posibles reformas socio-económicas. Probablemente por su novedad y por la gravedad de la crisis, la Propuesta ha tenido un importante impacto social, dando lugar a múltiples reacciones, de apoyo y rechazo, desde partidos políticos, agentes sociales, artículos de opinión en prensa y, hasta un contra-manifiesto.<sup>2</sup> Sin embargo, en nuestra opinión, los resultados de este debate no pueden considerarse como fructíferos. Por una parte, los argumentos expuestos se han radicalizado, llevando con frecuencia al ámbito de la mera ideología política una propuesta de reforma basada en la amplia evidencia empírica disponible en Economía Laboral sobre los efectos de diferentes instituciones en el funcionamiento del mercado de trabajo. Así, se han generado dos posturas extremas: una que considera que la reforma laboral no es prioritaria y que incluso solo serviría para agudizar la recesión, y otra que argumenta que, sin una reforma laboral integral, no se producirá el deseado cambio de modelo productivo conducente a una fase de crecimiento sostenible. Por otro lado, las discusiones se han centrado casi exclusivamente en una de las líneas de actuación de la Propuesta: la supresión de los contratos temporales y la instauración del contrato único con indemnizaciones crecientes con la antigüedad, generando una cierta confusión sobre su funcionamiento, su viabilidad jurídica y los efectos que tendría

sobre la protección de los trabajadores frente a situaciones de riesgo laboral. Así se ha venido asociando erróneamente dicho contrato con el contrato de crisis propuesto por la patronal que si reduciría la protección de la mayoría de los trabajadores en comparación con la situación actual. El contrato único de la Propuesta parte del principio de que es posible diseñar un perfil de indemnizaciones por antigüedad que, sin generar costes adicionales para las empresas, beneficie a la gran mayoría de los trabajadores, generando una mayor estabilidad en el empleo y aumentando la cobertura frente al riesgo de perder el puesto de trabajo en futuras recesiones. Finalmente, han surgido otras propuestas, esencialmente desde esferas gubernamentales. Estas líneas de actuación alternativas no parecen enfocadas a reducir el problema de la dualidad que tanto daña a la economía española, manteniendo en definitiva la línea continuista de recurrir una vez más a las subvenciones a la contratación indefinida sin alterar las dos principales causas del funcionamiento tan ineficiente de nuestro mercado de trabajo: la regulación contractual y la negociación colectiva. No ocultamos nuestro temor de que la reforma gubernamental sea descafeinada y, por tanto, escasamente efectiva para hacer frente a la dramática situación actual del mercado de trabajo, tanto en términos de tasa de paro como de precariedad.

En el momento de presentar este libro electrónico, se espera que en breve se reinicie el dialogo social y que el gobierno realice una propuesta concreta de reforma laboral en base a medidas que ha ido anticipando a lo largo de los últimos meses. Al igual que ocurrió con la Propuesta inicial, nuestro objetivo primordial en esta segunda entrega no es otro que el de enriquecer y fomentar de nuevo el debate respecto a los cambios necesarios en nuestro mercado laboral, aportando nueva evidencia empírica y dotando de mayor grado de concreción a las líneas de actuación básicas señaladas en el documento original. Esperamos con ello contribuir a que Gobierno y agentes sociales acuerden las medidas adecuadas para sacar a la economía española de su grave situación actual.

El libro electrónico consta de 12 artículos y se estructura en cinco bloques.

El primer bloque de artículos (1 y 2) y trata sobre la relación existente entre cambio de modelo productivo y reforma laboral. En concreto, aborda dos cuestiones clave: ¿es posible cambiar de modelo productivo sin una reforma laboral previa? y ¿cuáles serían los costes en términos de empleo si no se produjera la reforma laboral ?.

El segundo bloque (3-5) aborda la segmentación del mercado de trabajo, tratando de responder a las siguientes preguntas: ¿qué relación existe entre la flexibilidad laboral y la segmentación del mercado de trabajo impuesto por la regulación contractual?, ¿Qué evidencia tenemos sobre los efectos, tanto macro como micro-económicos, de la dualidad laboral entre trabajadores fijos y temporales?, ¿En qué medida la flexibilidad interna y externas son conceptos sustitutivos o complementarios?, y ¿Son eficaces las actuales políticas de subvenciones dirigidas a fomentar el empleo estable?

En el tercer bloque (7-9) se discuten en detalle las principales líneas de actuación de la Propuesta destinadas a suprimir la dualidad entre trabajadores fijos y temporales en España. Se explica el funcionamiento del contrato único con indemnizaciones crecientes con la antigüedad y se evalúa su impacto sobre las indemnizaciones por despido, haciendo balance que cuántos trabajadores saldrían ganando y perdiendo con su implantación. A continuación, se analizan los cambios legales que entrañarían dicho tipo de contrato, así como su viabilidad jurídica. Finalmente se analizan los posibles efectos de la fijación de un sistema de bonus malus que permitiera penalizar la temporalidad y premiar las buenas prácticas empresariales con el objetivo de minimizar el coste social que genera el uso excesivo de la rotación laboral.

El cuarto bloque (10-11) evalúa la eficacia de dos las principales medidas propuestas recientemente por el Gobierno para hacer frente al dramático aumento del desempleo en nuestro país: el reparto del trabajo en línea con el sistema alemán del Kurzarbeit, y un programa de incentivos a la contratación a tiempo parcial.

Finalmente, el quinto bloque (12) contiene un análisis, basado en las claves de la Economía Política, tratando de identificar los factores clave que explican la resistencia a las reformas laborales incluidas en la Propuesta.

---

<sup>1</sup> [www.crisis09.es/propuesta/](http://www.crisis09.es/propuesta/)

<sup>2</sup> <http://www.ugt.es/fflc/actividades/09-06-19-manifiesto/090619.htm>