



# LA REFORMA LABORAL DE 2012

## AVANCES, DEFICIENCIAS Y ASUNTOS PENDIENTES

*Sara de la Rica*

Universidad del País Vasco / FEDEA

### Resumen

En este trabajo se presenta una valoración sobre los avances y deficiencias de la reforma laboral de 2012. Para ello, se exponen en primer lugar los ejes fundamentales de la reforma. En segundo lugar se realiza una valoración sobre aquellos aspectos sobre los que la reforma ha sido más contundente. Y finalmente, se exponen unas líneas de actuación sobre los asuntos pendientes para tratar de complementar aquellos aspectos que se consideran incompletos.

### Abstract

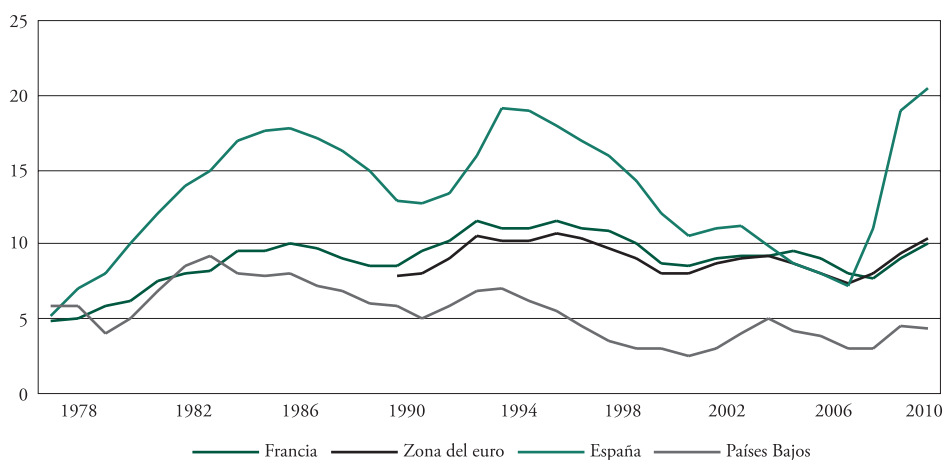
*This work presents an assessment of the advances and shortcomings in labour reform in 2012. To do so, first the core changes of the reform will be set out. Secondly, there is an evaluation of those issues on which the reform had the greatest impact. And, finally, action lines are detailed for the pending issues to try to complement the areas that are considered incomplete.*

## 1. Introducción

El mercado laboral español ya mostraba antes de la recesión actual un comportamiento anómalo en términos de creación y destrucción de empleo y por ende en términos de tasas de desempleo. El Gráfico 1 es muy revelador en cuanto a la enorme magnitud así como volatilidad de la tasa de desempleo de nuestro país comparada con la de algunos de los países de nuestro entorno.

Este gráfico revela en primer lugar que la magnitud en las tasas de desempleo de nuestro país es muy superior a la de los países de nuestro entorno, no solo a partir de la actual recesión, sino desde el comienzo de nuestra época democrática. Si nos remontamos a 1978 se observa que España ha tenido siempre tasas de desempleo muy superiores a las de nuestros vecinos europeos y solo fue capaz de llegar a tasas parecidas a las de la media de la zona euro en el intervalo 2004-2007, los años previos a la gran recesión. Para llegar a estas cifras, la tasa de desempleo de nuestro país descendió del 20 % en 1994 al 8 % en 2006. El segundo aspecto que refleja el Gráfico 1 es la enorme volatilidad en las tasas de desempleo comparadas con las del resto de la zona euro.

Gráfico 1. Tasas de desempleo (1978-2011). En porcentaje



Ambas características, enorme magnitud y volatilidad, indican que nuestro mercado laboral adolece de factores estructurales que es necesario abordar. Lo cierto es que la reforma de 2012 es la última de las numerosas reformas que se han acometido en nuestro país desde mediados de los 80 para tratar de resolver los graves problemas de nuestro mercado de trabajo.

En la siguiente sección se presentan los ejes principales sobre los que se ha articulado la reforma laboral de 2012. La sección 3 ofrece una valoración personal sobre aquellos aspectos sobre los cuales la reforma laboral ha sido más y menos contundente. La sección 4 avanza aquellos asuntos sobre los cuales la reforma laboral debiera actuar. Finalmente, la sección 5 finaliza con unas breves conclusiones.

## 2. La reforma laboral de 2012. Principales ejes de actuación

El preámbulo de la reforma realiza, en mi opinión, un diagnóstico acertado sobre el rumbo que debiera tomar nuestro mercado de trabajo para su mejor funcionamiento. Afirma que el objetivo de la misma es conseguir la *flexiseguridad*<sup>1</sup>, que es un paradigma laboral que pretende que las relaciones laborales sean flexibles pero que a su vez los trabajadores tengan contratos estables y se encuentren protegidos por políticas activas y pasivas de empleo. Con este objetivo en mente, se apuesta por el diseño de cuatro ejes fundamentales de actuación. A continuación, resumo las medidas más relevantes y de mayor calado que según mi punto de vista se aprobaron en la reforma dentro de cada uno de los ejes<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Más detalles sobre el concepto de *flexiseguridad* en Valdés DalRé y Lahera (2010).

<sup>2</sup> Las medidas detalladas pueden consultarse en el BOE-36, (RDL - 3/2012) publicado el 11 de febrero de 2012.

### *Eje 1. Medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores*

- *Empresas de trabajo temporal:* se implementan medidas que permitan a las ETT que así lo deseen operar como agencias de colocación, siempre que se ajusten a la normativa propia y que garanticen la gratuidad por el servicio a los trabajadores.
- *Formación Profesional:* se introduce la formación dirigida a la adaptación del puesto de trabajo como derecho básico a la formación del trabajador que corre a cargo de la empresa. Asimismo, se otorga a cada trabajador con una antigüedad de al menos un año en la empresa el derecho a un permiso retribuido de 20 horas anuales de formación.
- *Contrato para la formación y el aprendizaje:* se modifica la duración del contrato para la formación, la mínima debe no ser inferior a 6 meses y la máxima superior a 3 años. Asimismo, se extiende la posibilidad de contratación bajo este modelo a individuos entre 25 y 30 años.

### *Eje 2. Medidas para fomentar la contratación indefinida y otras para favorecer la creación de empleo*

- *Contrato indefinido de apoyo a emprendedores:* para las empresas de menos de 50 trabajadores se crea un nuevo contrato indefinido a jornada completa que introduce incentivos fiscales<sup>3</sup> a los empleadores.
- *Contrato a tiempo parcial:* se permite la realización de horas extraordinarias bajo esta modalidad, lo cual no estaba permitido antes, aunque se estipulan ciertas limitaciones.
- *Teletrabajo:* se regula el «trabajo a distancia» de modo que los trabajadores que lo realicen tengan los mismos derechos que el resto.
- *Bonificaciones por conversión de contratos temporales en indefinidos:* para empresas de menos de 50 trabajadores se aplican incentivos fiscales a aquellos que transformen contratos de prácticas o sustitución en contratos indefinidos.

### *Eje 3. Medidas para favorecer la flexibilidad interna de las empresas como alternativa a la destrucción de empleo*

- *Modificación sustancial de las condiciones de trabajo:* se permite la modificación sustancial de las condiciones pactadas en contrato de trabajo, incluyendo aspectos relativos a horas trabajadas y cuantía salarial, si existen razones económicas, técnicas y organizativas que lo justifiquen. El empresario notificará con 15 días de antelación dicha modificación, y para los trabajadores que no la acepten se resolverá el contrato con una indemnización de 20 días por año trabajado.

<sup>3</sup> Los incentivos fiscales específicos pueden consultarse en el RDL – 3/2012, capítulo II.

- *Descuelgues de las condiciones pactadas en convenio*: se amplían las condiciones bajo las cuales una empresa puede tomar la decisión de no aplicar las condiciones pactadas en convenio, ya sea de sector o de empresa.
- *Negociación colectiva*: a) por un lado, se concede prioridad aplicativa a las condiciones establecidas en un convenio de empresa con respecto a uno de ámbito superior, en materias como el salario base y los complementos salariales, la compensación de horas extraordinarias, el horario y la distribución del tiempo de trabajo y las medidas para favorecer la conciliación laboral y familiar, entre otras. b) Por otro lado, se estipula que una vez finalizada la vigencia de un convenio, si no se renueva y una de las partes lo denuncia, transcurridos dos años las condiciones del convenio decaen, y se aplica, si lo hubiere, el convenio de ámbito superior.
- *Se elimina la autorización laboral para la suspensión del contrato*: si bien previamente a la reforma de 2012 era necesario que la Autoridad Laboral aprobara la suspensión (temporal) de contrato, a partir de la reforma únicamente se exige que el empresario notifique tanto a trabajadores como a la Autoridad Laboral su decisión sobre la suspensión del contrato.

#### *Eje 4. Medidas para favorecer la eficiencia del mercado de trabajo y reducir la dualidad laboral*

*Nuevo régimen de despidos colectivos*: en los despidos colectivos, se introducen modificaciones sustanciales. Destacan, por una parte, la desaparición de la necesidad de autorización por parte de la Autoridad Laboral ante la decisión de un despido colectivo, y por otra la relajación y mayor precisión de las causas económicas, técnicas, organizativas o productivas que justifican un despido colectivo.

*Salarios de tramitación para los despidos individuales*: En los casos de despido individual improcedente, la empresa podrá optar, bien por la readmisión del trabajador, en cuyo caso tendrá derecho a los salarios de tramitación, o bien por una indemnización equivalente a 33 días por año trabajado (máximo 24 mensualidades), en cuyo caso el trabajador no tendrá derecho a los salarios de tramitación, lo cual supone una novedad importante.

### **3. Avances y deficiencias de la reforma laboral de 2012**

El primer aspecto a tener en cuenta es que la reforma de 2012 acomete cambios, para bien o para mal, que ciertamente no habían sido tan contundentemente abordados en las reformas anteriores. Estos cambios se refieren sobre todo a tres aspectos, que son los que se refieren a las medidas de flexibilidad, tanto externa como interna, así como aquellas que modifican la negociación colectiva. Sin embargo, aquellas medidas destinadas a la mejora en la eficacia de

las políticas activas y las destinadas a reducir la dualidad contractual son claramente insuficientes. En esta sección entraré a valorar desde un punto de vista crítico el alcance de las medidas implementadas para cada uno de los cuatro grandes ejes.

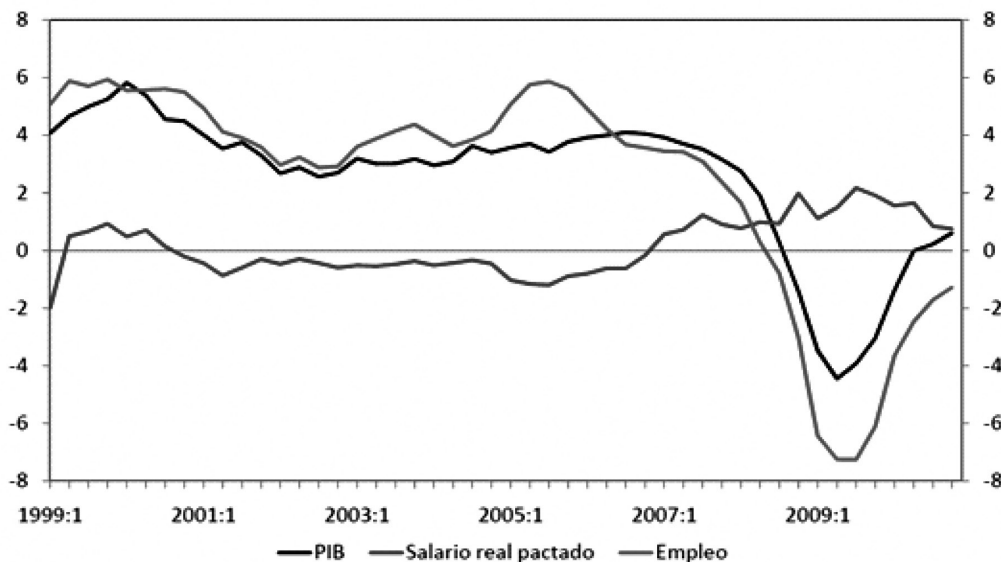
### *3.1. La reforma laboral y la flexibilidad interna*

La modificación sustancial de las condiciones de trabajo otorga a los empresarios una herramienta muy potente para modificar las condiciones laborales siempre que se den las circunstancias que lo justifiquen. En particular, permite una disminución salarial en momentos recesivos que puede impedir una alternativa mucho más dolorosa como es el despido. Hasta la reforma laboral de 2012, el mercado laboral español adolecía claramente de la suficiente flexibilidad interna que permitiera adecuar las condiciones laborales a la situación del mercado. Prácticamente todos los ajustes laborales se realizaban en nuestro país sobre cantidades (número de trabajadores) y no sobre precios (salarios), al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países de nuestro entorno. De ahí la gran volatilidad que nuestro país presenta en cuanto a tasas de empleo y de desempleo, como bien muestra el Gráfico 1. En momentos expansivos, nuestro mercado laboral genera mucho empleo, que destruye rápidamente en momentos recesivos. El avance en las medidas de flexibilidad interna puede por primera vez ayudar a que los ajustes temporales se realicen sobre precios (salarios) en lugar de sobre número de trabajadores (despidos).

La evidencia de que los ajustes en nuestro país se han realizado vía despidos en lugar de vía salarios se muestra claramente en el Gráfico 2. A pesar de que la crisis económica había irrumpido en nuestra economía en 2008, y el Producto Interior Bruto y el empleo sufrían tasas de crecimiento muy negativas, los salarios reales pactados en convenio seguían mostrando tasas de crecimiento positivas. La mayoría de los convenios colectivos no se habían renovado desde el comienzo de la crisis y la imposibilidad de modificar las condiciones laborales estaba provocando esta situación tan anómala.

La necesidad de ajustar sobre precios a corto plazo se deriva del hecho de que la grave crisis económica en la que estamos inmersos provoca una escasez de demanda notable, que en el caso de nuestro país se mezcla con una falta clara de competitividad. A corto plazo, es imprescindible que los empresarios puedan ajustar los salarios a la baja si con ello se consigue disminuir los precios de nuestros bienes y servicios y aumentar con ello nuestra competitividad. A medio y largo plazo es deseable que los aumentos en competitividad vinieran no del descenso en los salarios, sino del aumento en la productividad de los trabajadores, que a su vez es el resultado de aumentos en el capital físico y en el capital humano. Pero dado que esta vía no se puede conseguir a corto plazo, es imprescindible que existan medidas de flexibilidad interna que permitan la llamada «devaluación interna» mediante la cual se consiga, a corto plazo, por un lado aumentar la competitividad y por otro, limitar el número de despidos.

Gráfico 2. Tasa de variación del PIB, el empleo y el salario real pactado. En porcentaje



En resumen, las medidas dirigidas al aumento de la flexibilidad interna van en la buena dirección al permitir una mejor adaptación de la empresa a los cambios del entorno. Dicho esto, añadiría que sería muy conveniente que las modificaciones de contrato debieran tener especificados unos márgenes de actuación. La ausencia de los mismos puede dar lugar a abusos por parte del empresario, por una parte, y también puede dañar la seguridad contractual. Estos márgenes no están especificados en la actualidad y sería muy beneficioso que fueran implementados.

### 3.2. La reforma laboral y la flexibilidad externa

La reforma laboral de 2012 también ha favorecido la flexibilidad externa (despidos) principalmente mediante tres instrumentos: por un lado, para los contratos firmados a partir de la aprobación de la reforma la indemnización por despido improcedente ha disminuido sensiblemente: ha pasado de 45 días por año trabajado (con un máximo de 42 mensualidades) a 33 días por año trabajado (con un máximo de 24 mensualidades). En segundo lugar, se ha introducido una nueva definición de causa económica de despido, que permite un despido (procedente) con una indemnización de 20 días por año trabajado (máximo 12 mensualidades) si se produce una caída en los ingresos o ventas durante tres trimestres. Y en tercer lugar, la supresión de la autorización administrativa en los expedientes de regulación de empleo (ERE) ha reducido el poder negociador de los sindicatos, que finalmente conllevaba de facto un aumento en las indemnizaciones de contrato.

Estos tres instrumentos han abaratado de una u otra forma el despido, tanto el que finalmente pueda considerarse procedente como aquel que fuera declarado improcedente. Desde la aprobación de la reforma, los despidos por causa objetiva, bien sean individuales o colectivos, han aumentado en nuestro país notablemente. Si se compara 2012 con 2011, las estadísticas de prestaciones por desempleo de los Servicios Públicos de Empleo revelan que en 2012 hubo 380.934 despidos colectivos e individuales por causa objetiva, por 270.159 en 2011. Esta diferencia supone un aumento en un 41 % de este tipo de despidos. Sin embargo, es preciso ser cuidadoso con los datos. No podemos concluir que el impacto de la reforma ha sido el aumento en 41 % de los despidos, ya que para valorar adecuadamente dicho impacto sería necesario conocer cuántos despidos se hubieran producido en ausencia de la reforma en las mismas circunstancias económicas –lo que en economía llamamos comúnmente el *contrafactual*–, dato que no conocemos por no ser observable. Es posible que parte del aumento en el número de despidos por causa objetiva también se hubiera producido en ausencia de la reforma, pero lo cierto es que la magnitud del aumento nos hace pensar que la reforma ha provocado un aumento sensible de despidos por causa económica.

El más que probable incremento en los despidos por causa objetiva provocados por la reforma debe hacernos dudar de la oportunidad de estas medidas en el preciso momento en que fueron implantadas. Si uno de los objetivos de la reforma era disminuir la destrucción de empleo, no parece que las medidas de abaratamiento del despido hayan sino contribuido a un aumento de dicha destrucción. Desde mi punto de vista, en un contexto de enorme destrucción de empleo como el que España estaba viviendo en 2012, y en ausencia de políticas activas eficaces para la pronta reinserción en el mercado laboral, las medidas de flexibilidad externa debieran haber esperado a que la situación económica se normalizara.

### 3.3. *La reforma laboral y la negociación colectiva*

Las medidas encaminadas a la modificación en la negociación colectiva tienen como objetivo acercar dicha negociación a nivel de la empresa y reducir la inercia en la negociación. Todas las medidas tratan de fomentar la descentralización en la negociación colectiva, desde la prioridad aplicativa de los convenios de empresa sobre los de ámbito superior, el límite de dos años para la extensión de los convenios vencidos (fin de la ultraactividad), la posibilidad explícita de descuelgue por causa económica y la supresión de la autorización administrativa para las suspensiones de contrato.

Desde mi punto de vista, priorizar la negociación colectiva a nivel de empresa es un paso en la buena dirección. Esto permitirá atender mejor a las necesidades específicas de cada empresa, y ajustarse a los cambios necesarios que en última instancia incidirán positivamente en la estabilidad del empleo y por ende de las empresas.

Sin embargo, sería necesario matizar que si bien sobre el papel, se posibilitan los descuelgues mediante convenios específicos de empresa, la mayoría de las empresas más pequeñas – las microempresas, e incluso muchas pymes no tienen por costumbre firmar convenios específicos para su empresa, sino que en general, se atienen al convenio de ámbito superior. El artículo 14 de la reforma laboral permite en principio descolgarse de los convenios de ámbito superior a aquellas empresas para las que concurran causas económicas, técnicas u organizativas que así lo aconsejen, pero lo cierto es que existe cierto vacío legal sobre el procedimiento a seguir para las pymes al no tener muchas de ellas un convenio propio al que atenerse. Por ello, hubiera sido preferible que la reforma hubiera avanzado por la vía de un sistema de adhesión voluntaria de empresas sin convenio propio al convenio de ámbito superior que la extensión automática de las condiciones pactadas en convenios de ámbito superior a todas las empresas del sector. Se debe profundizar en la posibilidad real de descuelgues para las pymes, la mayoría de las cuales no tiene convenio propio, ya que son la inmensa mayoría de nuestro país y emplean a casi el 60 % de nuestra mano de obra.

### 3.4. *La reforma laboral y las políticas de empleo*

Las políticas activas de empleo son una herramienta fundamental en un modelo como el de flexiseguridad, en el que se dota al mercado de trabajo de una flexibilidad suficiente en materia de contratación y despido pero a la vez se protege al trabajador frente a los posibles ajustes que le pueden afectar en un mercado de trabajo flexible. Entre los ajustes, algunos acarrear cambios en el puesto de trabajo, y en consecuencia, el trabajador debe estar preparado, formado, para poder hacerles frente. Esta formación forma parte de las políticas activas de empleo. Otros ajustes pueden acarrear despidos ante cambios necesarios de la empresa, bien por razones económicas, técnicas u organizativas. Ante el despido, las políticas activas también juegan un papel fundamental de *información, formación y recolocación* para conseguir que el trabajador que haya perdido su empleo vuelva a uno adecuado a su capacitación en el menor tiempo posible y en consecuencia su estancia en el desempleo sea mínima. Estas políticas activas deben complementar a las pasivas, que aseguran al trabajador, mediante subsidios de desempleo, una renta suficiente mientras se encuentran buscando un empleo.

Como hemos visto anteriormente, la reforma laboral de 2012 ha sido contundente en medidas que aumentan la flexibilidad tanto interna como externa. Sin embargo, ha sido mucho menos ambiciosa –o menos exitosa–, al implementar medidas de política activa, especialmente aquellas en materia de información, formación y recolocación que ayudan a los trabajadores desempleados a lograr un nuevo empleo. Y esta falta de éxito es una de las causantes de que el desempleo de larga duración en nuestro país se haya convertido en un mal endémico que afecta a más de la mitad de los desempleados.

No quiero decir con esto que la reforma no haya diseñado ninguna medida de política activa dirigida a la información, formación y recolocación. De hecho, como la sección anterior muestra, el Eje 1 actúa sobre las empresas de trabajo temporal (recolocación) y diseña un nuevo



contrato de formación y aprendizaje (formación). Sin embargo, he de decir que hasta ahora, 20 meses después de la reforma, estas medidas no han tenido el efecto esperado y urgen medidas adicionales que permitan dar un impulso a las políticas activas de modo que nuestro país sea capaz de disminuir las cifras de parados de larga duración que se perpetúan en la situación de desempleado una vez pierden su empleo.

La poca eficacia de las políticas activas es de hecho también una lógica preocupación desde Bruselas, que precisamente exige una mejora en las políticas activas de empleo. En particular, Bruselas exige modernizar los Servicios Públicos de Empleo, y espera un Portal Único de Empleo para concentrar en una sola web todas las ofertas de empleo que haya en España, hoy dispersas en 17 portales regionales. No parece tan complicado en la era digital, y desde luego, facilitaría la información de vacantes para cada posible puesto de trabajo. Además, desde la Comisión se exige acelerar los pasos para la cooperación con las agencias privadas de colocación. Después de más de año y medio de la aprobación de la reforma, todavía no se han activado los convenios con las comunidades autónomas para que las agencias privadas comiencen a operar.

Finalmente, con respecto a los contratos de formación y de aprendizaje, si bien se están dando algunos pasos, estos son muy titubeantes. En noviembre de 2013, por poner un ejemplo, se han firmado unos 10.000 contratos de este tipo, que suponen menos del 1 % del total de contratos firmados. Dado que tenemos cerca de 1.500.000 de individuos entre 16-30 años que ni estudian ni trabajan, la gran mayoría de los cuales no tiene más formación que la obligatoria, el diseño e implementación de estos contratos de formación y aprendizaje pueden sin duda servir como trampolín para que estos individuos, hoy inempleables, puedan ofrecer una mano de obra útil y valorada por el mercado tras este paso por una formación que se antoja obligatoria.

### 3.4. La reforma laboral y la dualidad contractual

Si bien el cuarto eje de la reforma laboral menciona como un objetivo de la misma reducir la dualidad contractual, lo cierto es que este aspecto es aquel sobre el que se ha puesto un énfasis menor. La temporalidad en el empleo es un mal endémico de nuestro mercado laboral. Los contratos temporales tienen *fecha de caducidad* dado que la conversión de temporal en permanente es menor al 5 %. Esto impide una adecuada formación y acumulación de capital humano de estos individuos, precisamente en los primeros años de su vida laboral, que es cuando está demostrado que el aprendizaje y en consecuencia la acumulación de capital humano es mayor. Estos trabajadores componen un *colchón* de mano de obra barata y de baja productividad que los empresarios utilizan para contratar y despedir dependiendo de sus necesidades coyunturales.

Desde 1984, año en el que se permitió la contratación temporal sin causa para favorecer la contratación, la inmensa mayoría (más del 90 %) de los nuevos contratos son temporales. De ahí que hayamos llegado a tener una tasa de temporalidad del 30 % (ha disminuido tras cinco años de crisis al 25 % por efecto de los despidos masivos de estos trabajadores) cuando la tasa media de nuestros socios europeos no llega a la mitad. Si bien las reformas de 1994 y de 1997

trataron de disminuir esta tasa de temporalidad, mediante la bonificación de la conversión de trabajadores temporales en indefinidos, así como de nuevas contrataciones indefinidas, no tuvieron prácticamente éxito.

Y esta reforma tampoco ha atacado el problema de la temporalidad de raíz. Se vuelven a plantear ciertas bonificaciones que ya se ha demostrado que no han tenido éxito ninguno. Y se ha propuesto un nuevo contrato indefinido para emprendedores que prácticamente no se utiliza. Y el hecho es que desde la aprobación de la reforma laboral, se observa que la contratación indefinida no llega al 8 % de las contrataciones, y lejos de disminuir, está aumentando.

Entre las recientes medidas lanzadas por el Ministerio de Trabajo para reducir esta dualidad está la simplificación de contratos. Se nos ha comunicado que, cuando esta medida entre en vigor, los 41 modelos de contratación existentes quedarán reducidos a 5 tipos: indefinido, temporal, de relevo, de prácticas y un último de formación y aprendizaje. Sin embargo, desde mi punto de vista, estas medidas no tienen nada o muy poco que ver con la reducción de la dualidad contractual. Y la razón es que mientras se siga permitiendo contratar de modo generalizado bajo la modalidad de contrato temporal, la dualidad seguirá existiendo, y prácticamente todas las nuevas contrataciones seguirán siendo temporales, como hasta ahora. Así llegaremos sin duda en un par de años a que como antaño, prácticamente un tercio de los contratados serán temporales.

## 4. Asuntos pendientes. Recomendaciones para lograr un mercado laboral moderno y equitativo

Como se refleja en la sección anterior, desde mi punto de vista las ausencias más notables de la reforma laboral se sitúan en dos frentes: Políticas Activas de Empleo y Reducción de la dualidad contractual. Centraré mi análisis sobre propuestas de mejora en estos dos frentes, que considero que son de importancia vital y sin los cuales la reactivación económica que parece atisbarse no conseguirá llegar a todos los trabajadores ni corregirá problemas estructurales graves que lastran la productividad laboral de nuestros trabajadores. Finalizaré esta sección con una propuesta para el futuro del empleo juvenil, exigiendo mayor ambición en las propuestas de empleo para este colectivo.

### 4.1. Mejoras en las políticas activas de empleo

Las Políticas Activas de Empleo tienen tres ejes fundamentales: Información, Formación y Recolocación. Trataré las posibles mejoras en cada uno de ellos:

Con respecto a la Información, coincido plenamente con las exigencias de Bruselas de modernizar los Servicios Públicos de Empleo, de modo que se cree un Portal Único de Empleo para concentrar en una sola web todas las ofertas de empleo que haya en España, hoy dispersas

en 17 portales regionales. Si bien en una recesión grave como la actual las ofertas de empleo son escasas, se espera que estas se vayan recuperando a medida que la reactivación económica se va produciendo. Es fundamental, y debiera ser relativamente fácil en una era digital como la actual, que cada desempleado, al acudir a los Servicios Públicos de Empleo, disponga de todas las vacantes disponibles para su cualificación en cualquier comunidad autónoma, e incluso en otros países interesados en publicitar sus vacantes. Esto acorta enormemente el periodo de búsqueda y facilita la puesta en contacto del trabajador con las posibles empresas contratantes.

Con respecto a la Formación, sinceramente creo que está casi todo por hacer. Hasta ahora, los cursos de formación han sido diseñados y ofrecidos por los agentes sociales y esto debe modificarse radicalmente. Muchos de estos cursos no están actualizados, y en consecuencia no juegan el papel que debieran, y sin embargo, están utilizando una gran cantidad de fondos públicos con una efectividad cuando menos dudosa y desde luego no sujetas a evaluación. La formación debe ser solicitada por parte de las empresas y a partir de ahí decidir si esta debe ser ofrecida a medida o por medio de la formación profesional reglada. Las agencias de colocación públicas y privadas podrían también entrar a formar parte de esta oferta formativa. Posiblemente estas iniciativas deben tomarse a nivel local, analizando la tipología de empresas de cada región y por tanto sus necesidades de formación de la mano de obra. Y por supuesto, dicha formación debiera estar sujeta a continua evaluación, para reforzarla si alcanza los objetivos de formación necesarios o modificarla en caso contrario. Se están observando algunas iniciativas en esta dirección y creo sinceramente que este debiera ser el camino a seguir. Por otra parte, en algunos casos es posible que la misma empresa pueda formar a sus trabajadores, especialmente a los jóvenes, mediante contratos de formación dual en los que se combina formación con trabajo que parece que también están sobre la agenda del Gobierno y que podrían ser otro instrumento de política activa muy útil para nuestro país.

Finalmente, con respecto a la recolocación, es preciso aunar todos los esfuerzos posibles para que los individuos que han perdido su empleo vuelvan al mercado laboral activo lo antes posible. Esto es así por dos motivos fundamentalmente: en primer lugar, porque el capital humano individual se deprecia muy rápidamente cuando el individuo permanece parado, y la evidencia demuestra que la dificultad de encontrar un empleo crece exponencialmente a medida que la permanencia en el paro se incrementa. Y en segundo lugar, porque los subsidios de desempleo generan unos costes muy elevados a todos los ciudadanos que en la medida de lo posible, hay que intentar reducir.

Para que la recolocación se produzca, es necesario en primer lugar, que los parados reciban, quizá tras una etapa de formación, ofertas de empleo. Hasta ahora, los servicios públicos de empleo no se han mostrado eficaces en esta labor. De hecho, la misma reforma laboral estipulaba la introducción de medidas para fomentar la cooperación con las agencias privadas de empleo. Sin embargo, veinte meses después de la aprobación de la reforma, no se ha firmado aún ningún convenio de colaboración, lo cual impide que las agencias puedan operar en la recolocación de los parados. Parece que el Plan Anual de Empleo de 2013 avanza algunas iniciativas sobre este particular, pero la tardanza en su implementación está resultando en una incapacidad real

de ofrecer posibilidades de empleo a los parados, lo cual está provocando el drama laboral al que actualmente asistimos, que no es otro que el que más de la mitad de nuestros parados son de larga duración. Para algunos colectivos, como los parados de larga duración, mayores de 45 años, cuyas dificultades de recolocación son particularmente graves, sería necesario, y así se contempla en el Plan Anual de Empleo, ciertas bonificaciones a su contratación, bonificaciones que debieran ser posteriormente evaluadas en términos de su eficacia.

Por otra parte, para que la recolocación se produzca, también es necesario que los individuos parados acepten las ofertas de empleo que reciben. Un resultado contundente en todos nuestros estudios empíricos sobre los factores que afectan al acceso a un empleo de un individuo desempleado es que el cobro de cualquier tipo de subsidio disminuye enormemente la tasa de salida hacia el empleo<sup>4</sup>. Parece, pues, que mientras los individuos parados cobran cualquier tipo de subsidio se produce cierto relajamiento bien en la búsqueda o en la aceptación de posibles ofertas de empleo. Este es un hecho que debe evitarse y para ello sería necesario que las políticas activas se combinaran más eficazmente con las pasivas. En otros países, como Alemania, Dinamarca y Holanda, que tienen políticas activas más consolidadas que las nuestras, diseñan itinerarios individualizados para los parados, y mientras cobran un subsidio, se les exige la participación en las políticas activas diseñadas para ellos<sup>5</sup>. Tras el período de formación, ante una oferta de trabajo adecuada a su capacitación, los individuos pierden el subsidio si no la aceptan. Esta combinación de políticas activas y pasivas ha acortado sensiblemente el periodo de búsqueda de empleo en estos países y España debiera ir también en esa dirección para que la situación en el desempleo no se haga crónica. Por supuesto, para esto es necesario en primer lugar que exista un diseño adecuado de políticas activas todavía inexistente en nuestro país.

#### 4.2. Mejoras para la reducción de la dualidad contractual

Las mejoras para la reducción de la dualidad pasan por un cambio en la contratación. Hasta ahora, el 95 % de los nuevos contratos son temporales, bien por obra o servicio o por necesidades de la producción. Sin embargo, la gran mayoría de estos nuevos empleos no son por su naturaleza temporales, sino indefinidos, que no debiera significar fijos, sino *sin fin definido* y en consecuencia, sin fecha de caducidad. El cambio en la contratación debiera conseguir que la norma fuera la contratación indefinida. Pero hasta la fecha, los contratos temporales se diferencian demasiado de los indefinidos en cuanto a su indemnización en caso de despido. Los primeros se enfrentan a 10 días por año trabajado mientras que los segundos a 20 días (33 en caso de despido improcedente). Es necesario recortar estas diferencias para que la contratación indefinida no suponga un coste excesivo en caso de despido de tal manera que se desincentiva la contratación. Por esto, una propuesta que un colectivo de investigadores asociados a Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) hemos realizado es la siguiente: En primer lugar, que la contratación temporal se restrinja a situaciones claramente temporales, como sustituciones. En segundo lugar, implementar un único contrato indefinido

<sup>4</sup> Ver detalles sobre estos estudios en FEDEA (2013).

<sup>5</sup> Un análisis comparado de las políticas activas existentes en varios países europeos puede verse en Candela *et al.* (2010).

(bien a tiempo completo o parcial) para los nuevos contratos de modo que tras un periodo de prueba, se estipulen indemnizaciones ante un posible despido que fueran crecientes con la antigüedad. Su magnitud debiera comenzar al mismo nivel que la de los contratos temporales tras el primer año de contrato (10 días) para crecer a partir de ese momento gradualmente (dos días más por año trabajado por ejemplo) hasta alcanzar un límite de 20 días por año trabajado para los despidos procedentes, y 33 días para los declarados improcedentes. De esta manera, los trabajadores se enfrentan desde el primer momento a un empleo sin fecha de caducidad, y por tanto, estable y con posibilidades de aprender y en consecuencia aumentar su capital humano. Si bien la indemnización por despido es menor a la actual, es superior a la que obtendrían con un contrato temporal desde el principio y crecería a medida que su antigüedad en la empresa aumenta. Dado que en la actualidad, prácticamente, todos los contratos son temporales y la tasa de conversión en indefinidos es mínima, esta solución mejoraría claramente a los que se encuentran hoy en situación de desempleo. Por otra parte, no perjudicaría a los que tienen actualmente un contrato indefinido puesto que su indemnización en caso de un supuesto despido no se vería modificada. Es cierto que durante un tiempo convivirían los dos tipos de contratos, pero los efectos de una nueva ley no deben ser retroactivos. Creemos que esta propuesta daría un giro sin precedentes a la contratación de nuestro país, reduciría la dualidad contractual de modo espectacular y otorgaría a TODOS los trabajadores la posibilidad de tener contratos estables y sin fecha de caducidad, lo cual abre unas posibilidades hasta ahora cerradas para la mayoría de los trabajadores que, o bien tienen un trabajo temporal, o están desempleados.

#### *4.3. Mejoras para el empleo juvenil*

En la actualidad, tenemos alrededor de 1.800.000 parados entre 16 y 30 años que han salido de la etapa formativa, y de ellos más de un millón no han alcanzado ni siquiera la educación secundaria superior. Estos individuos no tendrán ningún futuro laboral digno a no ser que vuelvan al sistema educativo a completar sus estudios, a poder ser, en formación profesional. Para ello sería necesario que el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas garantizaran una oferta de plazas suficiente para los jóvenes que contemplaran esta posibilidad. Si algunos tienen hijos a su cargo se podría plantear la formación dual como una alternativa que combinara formación con empleo de modo que tuvieran cierta remuneración.

## **5. Conclusión**

La Reforma Laboral de 2012 presenta algunos avances pero también ciertas deficiencias y otras ausencias. Con respecto a los avances, se han acometido acciones para que el mercado de trabajo muestre una mayor flexibilidad interna, lo cual representa un avance que puede encaminar al mercado de trabajo a que los ajustes ante una situación recesiva se realicen mediante precios (salarios) y no mediante despidos como ha sido la norma en nuestro país hasta el momento de la reforma. Estas medidas de flexibilidad interna han venido acompañadas

por otras de flexibilidad externa, como el abaratamiento del despido. En una coyuntura gravemente recesiva como la existente en el momento de aplicación de la reforma, estas medidas han provocado un aumento notable en la destrucción de empleo. Hubiera sido conveniente haber esperado a una situación económica más normalizada para permitir el abaratamiento del despido y evitar así una mayor destrucción de empleo.

La reforma laboral tiene como una de sus ausencias principales una activa apuesta por las políticas activas de empleo, que consisten básicamente en *información, formación y recolocación* de los trabajadores que pierden su empleo. Ninguno de estos tres aspectos han sido decididamente abordado en la reforma y dado el elevadísimo número de parados de larga duración en nuestro país, más de 3 millones de individuos, un adecuado diseño y puesta en marcha de estas políticas se antoja prioritario y urgente. En el trabajo se han presentado posibles medidas para incentivar tanto la información, como la formación y recolocación de los parados. La segunda ausencia notable de la reforma se relaciona con la reducción de la dualidad contractual. Si bien se presentan bonificaciones a la contratación indefinida y se pretende reducir el número de contratos, la dualidad no se verá reducida hasta que la norma contractual sea el contrato indefinido y el contrato temporal sea la excepción, como en los países de nuestro entorno. En el trabajo se presente una propuesta decidida por la reducción de la dualidad que ha sido apoyada por organismos internacionales como el FMI o la OCDE y que por alguna razón, los agentes sociales y el Gobierno se niegan a contemplar.

## Referencias bibliográficas

- CANDELA, A.; MULAS, C. y NOMBELA, G. (2010): «La nueva Agenda Social: Reforma de las Políticas Activas de Empleo»; *Fundación Alternativas*, DT 07/2010.
- FEDEA (2013): «Observatorio Laboral de la Crisis»; 3ª trimestre 2013.
- VALDÉS DAL-RÉ y LAHERAS, J. (2010): «La flexiseguridad en España»; *Fundación Alternativas*, DP 157/2010.