

2 Una reforma del mercat de treball per afavorir el canvi de model productiu

Susana Lozano

Resum

L'espectacular increment de l'atur experimentat els darrers dos anys a Espanya i a Catalunya, molt superior al de la resta d'economies desenvolupades, respon a causes conjunturals –de caiguda de la demanda–, però també estructurals –de disseny del marc institucional–. Aquestes últimes es tradueixen en una forta dualitat del mercat laboral i en una elevada rigidesa del salari real respecte del nivell d'atur, característiques que acaben comportant que sempre que hi ha una crisi l'ajust del mercat de treball es fa fonamentalment via quantitats (destrucció d'ocupació).

La baixa sensibilitat del salari al nivell d'atur s'explica, d'una banda, per l'elevat poder negociador dels treballadors indefinits, afavorit pel model de negociació col·lectiva i per uns costos d'acomiadament molt superiors als dels treballadors temporals, i de l'altra, per l'actitud i característiques dels aturats, que no són les més adequades, degut en bona part al disseny del sistema de prestacions d'atur i a les insuficients i ineficients polítiques actives que s'apliquen. En aquest context, les línies bàsiques de reforma laboral que es proposen són: avançar en la descentralització de la negociació col·lectiva, aproximar els costos d'acomiadament entre treballadors temporals i indefinits, revisar el sistema de prestacions d'atur i reforçar les polítiques de formació als aturats.

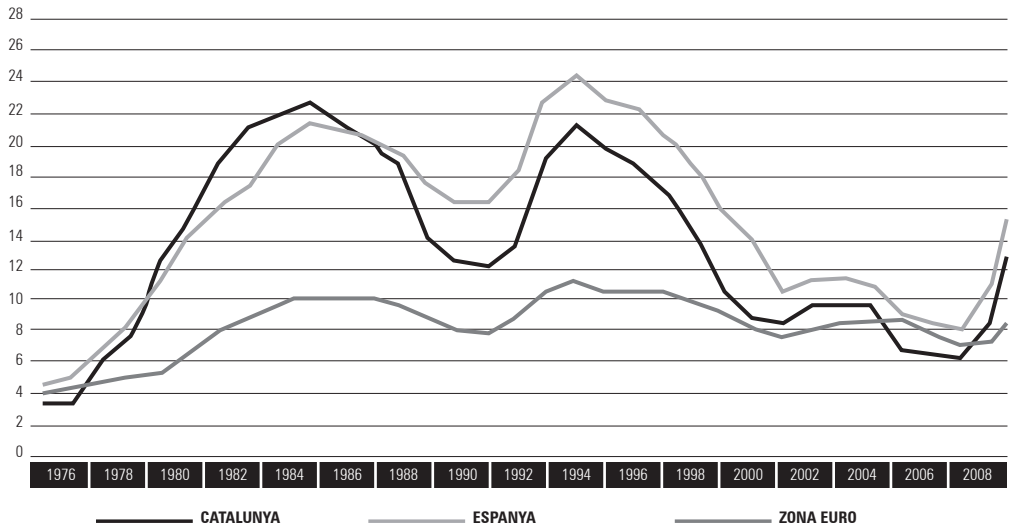
Plantejament del problema

Una de les conseqüències més greus de l'actual crisi econòmica per a les economies catalana i espanyola està sent l'espectacular increment de l'atur. En només dos anys i mig, la taxa d'atur a Catalunya ha escalat des del mínim del 6,1% assolit el segon trimestre de 2007, fins al 17% el quart trimestre de 2009, un increment d'11 punts, similar al que també s'ha registrat al conjunt d'Espanya en el mateix període (des del 8% fins al 18,8%). Com a resultat, la taxa d'atur espanyola és actualment el doble de la mitjana europea i la segona més elevada dels països de la UE-27⁶.

Cal dir, però, que aquesta situació no és nova. En els darrers trenta anys, Espanya sempre ha tingut una taxa d'atur més alta que la mitjana europea –amb l'única excepció del segon semestre de 2005, que la va aconseguir igualar– i sempre s'ha situat en els primers llocs del rànquing europeu d'atur; no així Catalunya, que entre 2005 i 2007 va registrar taxes sensiblement inferiors a la mitjana europea (vegeu el gràfic 1). A més, la forta destrucció d'ocupació registrada durant l'actual crisi tampoc és un fenomen nou, ja que es va produir també en crisis anteriors, com en la del petroli,

⁶ Només superada per Letònia, on se situa per sobre del 20%.

GRÀFIC 1:
Taxa d'atur (%)



Font: Idescat, INE i OCDE

quan la taxa d'atur espanyola va augmentar 17 punts en 8 anys, i en la dels anys 1993-1994, quan l'augment va ser de 9 punts en menys de 3 anys.

Una anàlisi més detallada de les dades permet comprovar que la destrucció d'ocupació durant la crisi actual ha afectat especialment els joves, els immigrants, les persones amb menys formació i els treballadors amb contracte temporal (vegeu quadre 1). A més, s'observa que s'ha concentrat exclusivament al sector privat, enfront de l'increment d'ocupació registrat al sector públic, mentre que per sectors d'activitat, la disminució de llocs de treball ha estat liderada per la construcció i per la indústria, sectors especialment colpejats per la crisi.

D'entre aquests col·lectius més afectats, crida especialment l'atenció la reducció del nombre d'ocupats amb contracte temporal, que ha representat el 80% de la reducció total de l'ocupació assalariada a Catalunya i més del 100% a Espanya (on l'ocupació assalariada amb contracte indefinit és de fet més elevada que fa dos anys). Precisament, l'elevada temporalitat de l'ocupació és una altra de les característiques del nostre mercat de treball que ens diferencia de les principals economies desenvolupades, amb una incidència que en el moment més àlgid del cicle va assolir nivells del 27% del total d'assalariats a Catalunya i del 34% a Espanya, valors que doblen els registres europeus. El resultat és un mercat de treball dual i molt més volàtil, amb un col·lectiu de treballadors fixos molt protegits (*insiders*), als quals els afecta poc la crisi, i un altre col·lectiu amb contractes temporals i escassa protecció, sobre els quals recau l'ajust de l'ocupació vinculat al cicle econòmic (*outsiders*).

QUADRE 1:

Evolució de l'ocupació per diferents tipus de col·lectius

En milers de persones

	Catalunya				Espanya			
	II trim.	IV trim.	Var.absoluta	Var. en %	II trim.	IV trim.	Var.absoluta	Var. en %
	2007	2009	IV09/II07	IV09/II07	2007	2009	IV09/II07	IV09/II07
TOTAL	3.508,7	3.136,4	-372,3	-10,6	20.367,3	18.645,9	-1721,4	-8,5
Per sexes								
Homes	2.012,2	1.702,1	-310,1	-15,4	12.007,7	10.440,6	-1.567,1	-13,1
Dones	1.496,5	1.434,3	-62,2	-4,2	8.359,6	8.205,3	-154,3	-1,8
Per grups d'edat								
De 16 a 19 anys	72,7	24,2	-48,5	-66,7	396,2	160,9	-235,3	-59,4
De 20 a 24 anys	276,2	184,4	-91,8	-33,2	1.592,3	1.112,1	-480,2	-30,2
De 25 a 54 anys	2.736,0	2.496,6	-239,4	-8,8	16.113,9	15.039,9	-1.074,0	-6,7
De 55 anys i més	423,9	431,1	7,2	1,7	2.264,9	2.333,0	68,1	3,0
Per nacionalitat								
Espanyola	2.915,0	2.637,5	-277,5	-9,5	17.613,5	16.098,7	-1.514,8	-8,6
Estrangera	593,7	498,9	-94,8	-16,0	2.753,8	2.547,2	-206,6	-7,5
Per tipus de contracte (1)								
Indefinit	2.237,9	2.174,9	-63,0	-2,8	11.435,5	11.606,4	170,9	1,5
Temporal	704,9	452,6	-252,3	-35,8	5.343,9	3.886,2	-1.457,7	-27,3
Per nivell de formació assolit								
Analfabets	16,0	9,9	-6,1	-38,1	62,3	58,5	-3,8	-6,1
Educació primària	554,7	516,3	-38,4	-6,9	3.024,4	2.385,8	-638,6	-21,1
Educació secundària 1a. etapa	930,0	692,7	-237,3	-25,5	5.733,2	4.959,2	-774,0	-13,5
Educació secundària 2a. etapa	883,9	766,8	-117,1	-13,2	4.888,7	4.515,4	-373,3	-7,6
Educació superior	1.124,1	1.150,8	26,7	2,4	6.658,7	6.726,9	68,2	1,0
Per àmbit (1)								
Sector privat	2.588,8	2.217,4	-371,4	-14,3	13.904,6	12.427,0	-1.477,6	-10,6
Sector públic	354,0	410,2	56,2	15,9	2.874,7	3.065,7	191,0	16,6
Per sectors d'activitat								
Agricultura	72,5	58,4	-14,1	-19,4	921,0	782,6	-138,4	-15,0
Indústria	772,0	611,6	-160,4	-20,8	3.243,8	2.680,9	-562,9	-17,4
Construcció	429,0	299,5	-129,5	-30,2	2.713,7	1.802,7	-911,0	-33,6
Serveis	2.235,3	2.166,8	-68,5	-3,1	13.488,7	13.379,7	-109,0	-0,8

(1) Dades relatives als ocupats assalariats

Font: Enquesta de Població Activa. Idescat i INE

Aquesta elevada temporalitat del mercat de treball espanyol té, a més, efectes negatius importants sobre l'eficiència de l'economia, com:

- Una menor productivitat de l'economia degut a que els treballadors temporals reben menys formació de l'empresa que els treballadors fixos (Dolado, García Serrano i Jimeno 2002) i a que la temporalitat té efectes desincentivadors sobre l'esforç dels treballadors (Dolado i Stucchi 2008).
- Més incertesa en els treballadors, que dificulta la seva mobilitat i les decisions de cycle vital, com ara que els joves s'independitzin o que tinguin fills (Ahn i Mira 1999).

En definitiva, l'elevada temporalitat és un llast per a la nostra economia i un factor que condiciona enormement la sensibilitat de l'ocupació al cycle econòmic.

Ara bé, la intensitat de la recessió no és suficient per explicar aquest comportament tan negatiu del mercat de treball, com ho demostra el fet que tot i haver registrat una caiguda del PIB similar a l'experimentada per les principals economies europees, l'alça de l'atur a Espanya i a Catalunya ha estat molt més forta que a aquestes. Així, per exemple, l'augment de l'atur al Regne Unit des que va començar la crisi ha estat de 2,8 punts i a Itàlia de 2,7 punts, mentre que a Alemanya l'atur s'ha mantingut pràcticament estable –enfrent dels 11 punts d'increment de Catalunya i Espanya–, i tot malgrat que en aquests tres països la caiguda del PIB ha estat clarament més intensa que a la nostra economia (del -4,8% en els tres casos, enfrent del -3,6% d'Espanya⁷).

Per tant, a més de la caiguda de la demanda hi ha altres factors no conjunturals que expliquen l'augment i persistència de l'atur a la nostra economia. Aquests factors tenen a veure amb el marc institucional del mercat de treball, el qual comporta una elevada rigidesa del salari real (és a dir, descomptant la inflació del creixement nominal dels salaris) respecte del nivell d'atur, superior a la de la majoria de països del nostre entorn (Bentolila i Jimeno 2003), o el que és el mateix, la resposta del creixement del salari real als canvis en la taxa d'atur és baixa, fet que genera un nivell d'atur estructural superior al d'altres economies. Així, a Espanya, de mitjana, els salaris reals per persona tendeixen a augmentar en les recessions i a reduir-se en les expansions, a diferència de les principals economies europees (Estrada, Izquierdo i Lacuesta 2009)⁸. A més, l'evolució dels salaris reals ha estat molt poc sensible a les variacions de les taxes d'atur regionals, fet que ha desincentivat els fluxos migratoris entre comunitats autònomes i, al seu torn, ha contribuït a perllongar unes diferències entre les taxes d'atur regionals molt significatives⁹.

La qüestió és que en una situació teòrica de competència perfecta, un augment de l'atur conduiria a pressionar els salaris a la baixa, per reequilibrar l'oferta i la demanda de treball, de manera que el desajust seria temporal (atur conjuntural). Però si els salaris mostren escassa sensibilitat al nivell d'atur, llavors es genera un problema de persistència de l'atur (atur estructural). Així, si davant d'una crisi econòmica el mercat de treball no és flexible en preus (contenció salarial), l'ajustament es produeix exclusivament en quantitats (via destrucció d'ocupació), que és justament el que li ha passat a les economies espanyola i catalana els darrers dos anys.

En aquest punt, cal preguntar-se, doncs, quins són els factors que condicionen la sensibilitat del salari real al nivell d'atur. Aquests factors es poden agrupar bàsicament en dos apartats:

1. El poder negociador dels treballadors
2. L'actitud i les característiques dels aturats

Evidentment, el nivell d'atur d'una economia també està condicionat per altres factors no directament relacionats amb el funcionament del mercat laboral, com poden ser la competència en els mercats de béns i serveis, els obstacles a la creació d'empreses, el funcionament del mercat de l'habitatge, el disseny del sistema educatiu, etc. que no s'inclouen en aquesta anàlisi, perquè

⁷ Segons les previsions de creixement de l'FMI publicades el gener de 2010.

⁸ Segons Estrada, Izquierdo i Lacuesta (2009), la correlació entre el PIB i el salari per persona a Espanya és del -0,27, enfrent de les correlacions positives que es registren als Estats Units (0,52), Alemanya (0,42), Itàlia (0,27), França (0,21) o el Regne Unit (0,11).

⁹ El segon trimestre de 2007, quan es va assolir un valor mínim de taxa d'atur a Espanya (8%), la taxa d'atur a Extremadura encara era del 12,2% i a Andalusia del 12%, mentre que comunitats com La Rioja (4,9%), Navarra (5,3%), Aragó (5,3%), Balears (5,5%), País Basc (6%) o Catalunya (6,1%) registraven valors molt més baixos.

ja es tracten extensament en altres capítols d'aquest llibre. A continuació, s'expliquen, doncs, en què consisteixen i com actuen els dos grups de factors identificats més amunt com a aspectes estretament vinculats al marc institucional del mercat de treball.

1. El poder negociador dels treballadors

El poder negociador dels treballadors depèn de dos aspectes que vénen determinats per la regulació i que són:

1.1. El model de negociació col·lectiva, que es caracteritza fonamentalment per:

- L'alta cobertura dels convenis col·lectius per imposició legal, degut al principi d'eficàcia general automàtica¹⁰, segons el qual els convenis col·lectius són d'obligat compliment per a tots els empresaris i treballadors inclosos dins del seu àmbit d'aplicació, independentment de si han participat en la negociació o no, norma que no s'aplica a la gran majoria de països del nostre entorn. Com a resultat, la cobertura de la negociació col·lectiva a Espanya és de les més elevades dels països desenvolupats (entre el 80% i el 90% dels afiliats al Règim General de la Seguretat Social des de 1990), mentre que la taxa d'afiliació sindical és molt baixa (d'entorn del 10% dels assalariats), ja que l'eficàcia general automàtica dels convenis comporta que els treballadors tinguin molt pocs incentius a afiliar-se.
- L'ultraactivitat¹¹, que consisteix en què, malgrat que s'acabi el període de vigència d'un conveni col·lectiu, continua aplicant-se fins que se signa un nou conveni. És a dir, que en la pràctica hi ha una pròrroga automàtica, que molt probablement explica el fet que el nombre mitjà d'anys de vigència d'un conveni a Espanya (2,5 anys) sigui comparativament més gran que el de la majoria de la països de la UE (Du Caju et al. 2008)¹². Així, el principi d'ultraactivitat dels convenis comporta un grau de seguretat molt important als col·lectius afectats però redueix els incentius a renegociar els convenis al seu venciment, fet que ha dotat el sistema de negociació col·lectiva d'una important inèrcia en el temps.
- El nivell intermedi de negociació, que es concreta en el fet que a Espanya, el percentatge de treballadors coberts per convenis provincials de sector és majoritari (54,6% el 2008), mentre que la cobertura dels convenis d'empresa és només d'entorn del 10%¹³. Segons demostra la literatura econòmica (Calmfors i Driffill 1988 i Izquierdo et al. 2003), el nivell intermedi de negociació col·lectiva té un impacte sobre el nivell d'atur estructural i el creixement salarial més desfavorable que si el sistema fos totalment centralitzat (com a alguns països nòrdics) o descentralitzat (com als anglosaxons).

El resultat és que els salaris no s'ajusten adequadament a les variacions de la productivitat, ni de l'ocupació ni a la situació específica de cada empresa, sinó que estan vinculats quasi exclusivament

¹⁰ Article 82.3 de l'Estatut dels Treballadors.

¹¹ Article 86.3 de l'Estatut dels Treballadors.

¹² Segons dades de l'any 2006, a Àustria, Estònia, Hongria, Països Baixos, Polònia, Portugal i Regne Unit la vigència mitjana dels convenis col·lectius és d'un any; a França i República Txeca, d'1,5 anys; a Bèlgica, Grècia, Itàlia, Luxemburg, Noruega, Eslovènia i Alemanya Occidental de 2 anys; a Xipre, Alemanya Oriental, Espanya i Finlàndia, de 2,5 anys; i a Dinamarca, Irlanda i Suècia, de 3 anys (Du Caju et al. 2008).

¹³ Font: Banc d'Espanya, a partir de les dades del Ministeri de Treball i Immigració de 3 anys (Du Caju et al. 2008).

a l'evolució de la inflació. Es calcula que al voltant del 70% de les empreses espanyoles apliquen una política salarial vinculada, de forma directa o indirecta, amb l'evolució de la inflació, un percentatge que pràcticament dobla la mitjana de la zona euro (Estrada, Izquierdo i Lacuesta 2009). A més, aquesta indicació té un marcat caràcter asimètric, perquè en general només actua quan la inflació registrada supera la prevista, però no quan és inferior, i només en positiu, donat que les baixades de preus, com està passant el 2009, no es traslladen als salaris.

1.2. Els costos d'acomiadament

La gran diferència que existeix entre els costos d'acomiadament dels treballadors amb contracte indefinit i temporal és el principal factor explicatiu de la dualitat del mercat de treball espanyol. Aquesta diferència genera un col·lectiu de treballadors fixos molt protegits, fet que els atorga gran poder negociador, i un altre col·lectiu de treballadors temporals, amb escassa protecció i molt poca incidència en la negociació col·lectiva. A més, aquest factor genera una important distorsió en les decisions de canviar de feina per part dels treballadors fixos, donat que el canvi comporta la pèrdua de l'antiguitat i els consegüents drets implícits d'indemnització per acomiadament, fet que va en detriment del funcionament eficient de l'economia.

Concretament, la indemnització per finalització de contracte a Espanya per algunes modalitats de contracte temporal és de només 8 dies per any treballat. En canvi, la indemnització per acomiadament d'un treballador fix oscil·la entre els 20 dies de salari per any treballat amb un màxim de 12 mensualitats si és per causes objectives¹⁴, i els 45 dies amb un màxim de 42 mensualitats si l'acomiadament és declarat improcedent per un jutjat. Cal afegir que la reforma laboral de 1997 va crear un nou contracte de foment de la contractació indefinida, per uns determinats col·lectius, amb un cost d'acomiadament improcedent de 33 dies per any treballat amb un màxim de 24 mensualitats.

A més, cal tenir en compte també el canvi normatiu introduït per la Llei 45/2002, consistent en l'eliminació de l'obligació de pagar salaris de tramitació¹⁵ quan l'empresa reconeix la improcedència de l'acomiadament i posa a disposició del treballador la indemnització corresponent. El resultat d'aquesta regulació és que, a la pràctica, la immensa majoria dels acomiadaments de treballadors fixos acaben fent-se amb una indemnització de 45 dies¹⁶.

Per tal de valorar el grau de protecció que representa aquesta regulació, cal posar-la en comparació amb el context internacional. Així, si es pren la informació homogeneïtzada per països que recopila el Banc Mundial a l'informe *Doing Business*, s'observa que per al cas d'estudi de l'informe¹⁷ el cost d'acomiadament a Espanya és de 56 setmanes de salari, xifra que ens situa, per exemple, per sota d'Alemanya (69 setmanes), però per sobre de la majoria de països de la UE (vegeu gràfic 2). Ara bé,

¹⁴ Articles 52 i 53 de l'Estatut dels Treballadors. També existeix la possibilitat d'acomiadament procedent d'un treballador fix per causes disciplinàries (articles 54 i 55 de l'Estatut dels Treballadors), cas en el qual la indemnització és nul·la.

¹⁵ Salaris que van des del moment en què es produeix l'acomiadament, fins al moment en què, o bé es rescindeix definitivament la relació laboral mitjançant el pagament de la indemnització, o bé es readmet el treballador, un cop hi ha sentència judicial favorable a aquest últim.

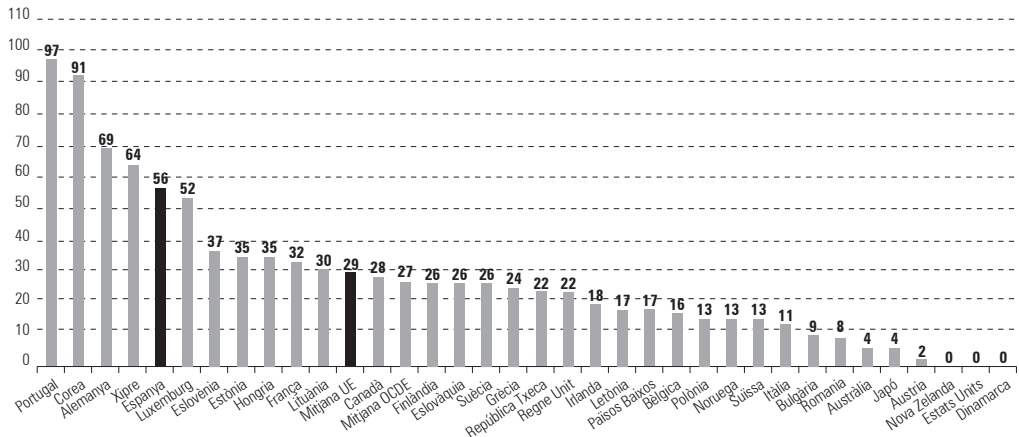
¹⁶ Tot i que no hi ha informació prou detallada, les estimacions disponibles situen el percentatge entre el 80% i el 90%.

¹⁷ Per poder fer una comparació homogènia, es pren el cas de l'acomiadament per raons econòmiques d'un home assalariat de 42 anys, no directiu, que porta 20 a la mateixa empresa del sector manufacturer, treballa a temps complet i rep una remuneració total equivalent a la mitjana del país, entre d'altres condicions (vegeu <http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/>).

¹⁸ Si fos possible que un treballador temporal estigués 20 anys treballant a la mateixa empresa.

GRÀFIC 2:**Costos d'acomiadament als països desenvolupats**

Setmanes de salari

Font: *Doing Business 2010*. Banc Mundial

aquesta xifra puja a 128 setmanes si es considera el cas d'un acomiadament improcedent, mentre que seria de 22 setmanes de salari en cas que el contracte fos temporal¹⁸.

Per tant, les fortes diferències existents en la protecció de l'ocupació entre els treballadors temporals i indefinits acaben comportant que l'acomiadament d'un treballador estigui més condicionat pel tipus de contracte que té que per les seves qualitats professionals o el seu esforç i compliment amb la feina, fet que com ja s'ha dit, acaba atorgant un gran poder negociador als treballadors indefinits.

2. L'actitud i les característiques dels aturats

El segon grup de factors que condicionen la sensibilitat del salari real al nivell d'atur està relacionat amb l'actitud i les característiques dels aturats i, més concretament, amb dos aspectes que són:

2.1. L'actitud més o menys activa que adopten els aturats per buscar feina, la qual està condicionada, en part, pel nivell de les prestacions d'atur. Així, l'evidència empírica mostra que els sistemes de prestacions per desocupació més elevades comporten una taxa d'atur superior (Bassanini i Duval 2006) i allarguen la durada del període d'atur (Bover, Arellano i Bentolilla 2002), ja que generen incentius a endarrerir la cerca activa de feina, amb el consegüent risc de depreciació del capital humà.

QUADRE 2:

Prestacions d'atur als països desenvolupats

En percentatge del salari

	Any 1	Any 2	Any 3	Any 4	Any 5	Mitjana 5 anys
Noruega	72	72	72	72	72	72
Bèlgica	65	63	63	63	63	63
Austria	61	58	58	58	58	59
Dinamarca	68	68	68	68	9	56
Irlanda	50	50	50	50	50	50
Portugal	79	79	56	24	3	48
Alemanya	64	48	42	36	36	45
França	67	64	31	31	31	45
Finlàndia	60	58	33	33	33	43
Austràlia	42	42	42	42	42	42
Espanya	69	65	25	25	13	39
Nova Zelanda	38	38	38	38	38	38
Suècia	66	63	41	8	8	37
Islàndia	57	54	54	8	8	36
Regne Unit	28	28	28	28	28	28
Països Baixos	71	59	3	3	3	28
Suïssa	80	40	0	0	0	24
Luxemburg	87	8	8	8	8	24
Canadà	52	14	14	14	14	22
Hongria	48	13	13	13	13	20
Polònia	42	16	8	8	8	16
República Txeca	33	11	11	11	11	15
Japó	45	3	3	3	3	11
Turquia	46	0	0	0	0	9
Eslovàquia	32	3	3	3	3	9
Grècia	33	5	1	1	1	8
Itàlia	37	0	0	0	0	7
Corea	31	0	0	0	0	6
Estats Units	28	0	0	0	0	6
Mitjana	52	40	25	13	9	28

Font: *Employment Outlook 2009*, OCDE

A Espanya, les prestacions per desocupació se situen en un nivell intermedi-alt en comparació amb els països desenvolupats (vegeu quadre 2), amb un valor del 69% del salari el primer any i del 39% en mitjana de cinc anys, enfront del 52% i el 28%, respectivament, de la mitjana de l'OCDE. Ara bé, cal precisar que la gran majoria de països que ofereixen prestacions més generoses que Espanya es troben també entre els que tenen uns costos d'acomiadament més baixos, o fins i tot nuls, com és el cas de Noruega, Bèlgica, Àustria, Dinamarca, Irlanda, Finlàndia i Austràlia.

La combinació d'elevades prestacions d'atur i baixos costos d'acomiadament és el que es coneix com el model de "flexiguretats" (*flexicurity*), en què es pretén fer compatible la flexibilitat laboral que requereixen les empreses per ser competitives (donant facilitats per contractar i acomiadar) amb la seguretat per al treballador, especialment per als més vulnerables, amb potents polítiques de protecció a la desocupació i de reinserció laboral¹⁹.

¹⁹ Dinamarca és el país que es considera paradigma d'aquest model.

Per tant, si considerem que les prestacions d'atur i els costos d'acomiadament són els principals mecanismes de protecció amb què compten els treballadors, es pot afirmar que Espanya se situa clarament entre els països desenvolupats que tenen els treballadors més protegits.

2.2. El grau d'adequació dels aturats a les necessitats de les empreses: la manca d'adequació de les característiques dels aturats a les necessitats de les empreses contribueix a reforçar la dualitat i les rigideses del mercat laboral, perquè comporta que els treballadors indefinits acabin sent més difícils de substituir. Aquesta adequació està condicionada en bona part per l'eficiència i els recursos de les polítiques actives que s'apliquen, és a dir, de les mesures que augmenten la probabilitat de trobar feina per part dels aturats, i que en el cas d'Espanya són insuficients en comparació amb altres països europeus. A més, la distribució pels diferents tipus de despesa en polítiques actives posa de manifest que la principal diferència entre Espanya i altres economies europees està en el fet que a Espanya es gasta relativament més en incentius a l'ocupació i als emprenedors, però bastant menys en formació (vegeu quadre 3), fet que sumat a les deficiències del sistema educatiu espanyol limita en bona mesura l'adequació dels aturats a les necessitats de les empreses.

QUADRE 3:

Polítiques d'ocupació als països de la Unió Europea. Any 2007

Despesa per aturat (€ en paritat de poder de compra)

	Polítiques actives					Total	Polítiques passives		
	Formació	Creació Incentius a l'ocupació	directa d'ocupació	Incentius a emprenedors	Altres		Suports als aturats	Prejubilacions	Total
Luxemburg	3.157	6.811	1.655	25	254	11.903	11.499	4.985	16.484
Bèlgica	1.042	2.420	1.960	25	716	6.164	7.127	4.255	11.382
Dinamarca	2.015	792	-	-	3.355	6.162	5.901	3.144	9.045
Noruega	2.695	299	553	38	1.713	5.298	4.911	-	4.911
Països Baixos	708	838	-	-	3.447	4.993	10.246	-	10.246
Suècia	1.065	2.511	-	84	1.061	4.720	3.459	-	3.459
Irlanda	1.847	328	1.800	-	72	4.4047	7.281	564	7.845
França	1.488	703	1.117	143	365	3.814	6.602	232	6.834
Finlàndia	1.566	352	352	78	612	2.959	4.456	1.606	6.062
Àustria	1.736	271	205	24	160	2.394	4.772	1.045	5.817
Espanya	494	1.103	219	312	100	2.229	4.979	150	5.129
Alemanya	1.116	246	260	325	32	1.980	6.120	226	6.346
Portugal	726	455	87	8	135	1.411	3.597	378	3.975
Itàlia	491	407	23	84	7	1.011	1.706	239	1.946
Lituània	316	325	64	7	28	740	368	-	368
Grècia (1)	273	259	5	100	0	637	1.687	-	1.687
Polònia	140	98	25	65	234	562	261	454	714
Xipre	140	346	-	21	55	562	3.046	-	3.046
Hongria	143	242	110	10	-	505	877	-	877
República Txeca	32	92	80	12	284	499	846	-	846
Eslovènia	132	73	212	14	0	430	1.161	-	1.161
Bulgària	52	55	267	5	8	386	191	-	191
Eslovàquia	11	38	93	93	31	266	230	599	829
Regne Unit	76	61	24	-	67	228	743	-	743
Letònia	58	62	20	13	1	153	462	-	462
Romania	30	78	43	1	0	152	421	-	421
Malta	44	39	6	6	-	96	1.063	-	1.063
Estònia	78	2	-	3	4	85	293	-	293
Mitjana UE-15	794	529	300	148	275	2.045	4.145	340	4.485
Mitjana UE-27	660	445	252	126	242	1.725	3.431	311	3.742

(1) Dades de 2006

Font: Eurostat

Finalment, cal afegir que l'encaix dels aturats amb les ofertes de treball de les empreses també depèn en part de l'eficiència i eficàcia amb què actuen els sistemes d'intermediació laboral que, en el cas d'Espanya, són fonamentalment els serveis públics d'ocupació i, amb un àmbit d'actuació molt limitat, les empreses de treball temporal i les empreses privades de col·locació amb caràcter no lucratiu, legalitzades amb la reforma laboral de 1994. En aquest sentit, cal dir que els serveis públics d'ocupació a Espanya mostren una escassa capacitat per captar ofertes de treball de les empreses i uns resultats molt modestos en termes d'intermediació (el sistema públic d'ocupació només fa entorn del 8% de les col·locacions del mercat, segons Dolado 2009) que posen de manifest la necessitat d'introduir canvis en el seu funcionament.

3. Línies de reforma

De tot l'anterior, se'n desprèn que els principals objectius d'una reforma laboral han de ser reduir l'atur estructural i la temporalitat, per a la qual cosa es proposen quatre línies bàsiques d'actuació, que són:

3.1. Reformar el model de negociació col·lectiva

La reforma de la negociació col·lectiva a Espanya s'hauria d'orientar, en primer lloc, a incrementar el grau de descentralització, el que implicaria una menor rellevància dels convenis d'àmbit provincial i/o sectorial, en favor dels convenis d'empresa. Per fer efectiva aquesta descentralització es podrien ampliar les possibilitats que un conveni d'empresa pogués prevaler sobre el que disposen convenis d'àmbit superior, és a dir, ampliant les opcions de "despenjament" del conveni superior, o anar més enllà i suprimir l'eficàcia general automàtica per establir un model més semblant a l'existent a la majoria de països europeus (Bentolila i Jimeno 2002). En aquest cas, el conveni d'àmbit superior a l'empresa només seria aplicable automàticament als treballadors de les empreses que estiguessin representades en la negociació d'aquest, mentre que la resta de treballadors pertanyents al mateix àmbit territorial o sectorial del conveni podrien adherir-se voluntàriament per acord entre l'empresa i els treballadors.

En segon lloc, la reforma de la negociació col·lectiva hauria d'introduir més incentius a la renegociació dels convenis col·lectius, fet que s'aconseguiria si es limités la ultraactivitat. És a dir, el conveni hauria de prescriure en finalitzar la seva vigència i, en conseqüència, s'hauria de preveure una alternativa si en el moment d'esgotament del període de vigència no s'ha aconseguit acordar un nou conveni. Entre les alternatives que es podrien contemplar, hi ha la d'aplicar el conveni anterior al que ha expirat o, en cas de tractar-se del primer conveni, aplicar un conveni d'àmbit superior (Bentolila i Jimeno 2002).

3.2. Aproximar els costos d'acomiadament entre contractes indefinits i temporals

L'anàlisi fet anteriorment ha permès constatar que els costos d'acomiadament a Espanya són de mitjana més elevats que a altres països del nostre entorn i que, a més, hi ha una diferència fonamental entre els treballadors fixos i temporals. Cal dir, però, que la conclusió no ha de ser necessàriament que calgui reduir els costos d'acomiadament, ja que l'evidència empírica no és concloent respecte a l'impacte d'una reducció de la protecció de l'ocupació sobre el nivell d'ocupació total de l'economia, degut a que una reducció dels costos d'acomiadament augmenta els incentius tant a contractar com a acomiadar (Bentolila i Bertola 1990 i Bassanini i Duval 2006).

Davant d'aquesta situació, les propostes de reforma que compten amb un ampli consens entre els economistes van més en la línia d'aproximar els costos d'acomiadament dels contractes indefinits i temporals, sent la proposta de contracte únic de Bentolila, Dolado i Jimeno (2008) una de les més interessants a considerar. Aquesta proposta consisteix en introduir un contracte únic indefinit per a totes les noves contractacions, amb una indemnització per any treballat creixent amb l'antiguitat, que es distribuís en el temps de manera que els costos per acomiadament mitjans es mantinguin respecte de la situació actual²⁰. Aquesta mesura permetria reduir les diferències actuals en els costos d'acomiadament entre contractes indefinits i temporals sense modificar l'*statu quo*, però incrementant els incentius a la contractació indefinida i a la transformació de contractes temporals en indefinits.

Una altra mesura a considerar és l'anomenat "sistema austríac", que consisteix en la creació d'una assegurança d'acomiadament, que es finança amb cotitzacions socials, i que s'acumula en un compte individual per a cada treballador, que el treballador pot emportar-se cap a una nova empresa en cas de que canviï de feina. L'import d'aquest compte és utilitzat per pagar la indemnització del treballador en cas de ser acomiadat, i si no és acomiadat mai al llarg de la seva vida laboral, el fons acumulat és recuperat pel treballador quan es jubila. Els avantatges d'aquest sistema són que redueix el cost per a l'empresa en el moment de l'acomiadament i que facilita la mobilitat laboral dels treballadors fixos, perquè aquests ja no tenen el desincentiu per canviar de feina vinculat a la pèrdua del dret implícit de rebre una indemnització per acomiadament quan porten treballant molts anys a una empresa. L'inconvenient principal és que, per implementar-lo, cal un augment de les cotitzacions socials.

Per acabar, cal dir que a banda de reformar els costos d'acomiadament, hi ha altres línies d'actuació que es poden implementar per lluitar contra la temporalitat, com són:

- Reduir les cotitzacions socials a les empreses que facin menys acomiadaments i/o penalitzar aquelles que en facin més.
- Perseguir l'ús fraudulent de la contractació temporal, amb mesures com limitar l'encadenament de contractes, simplificar les modalitats de contracte temporal disponibles, reforçar la causalitat en la utilització de les diverses modalitats i dotar de més recursos la inspecció de treball.

3.3. Revisar el sistema de prestacions d'atur

Per tal d'augmentar els incentius dels aturats a la cerca de feina, el sistema de prestacions d'atur espanyol requeriria una revisió que hauria d'anar en la línia de les tendències de reforma que s'han aplicat en el context europeu els darrers anys (Moral i Vacas 2009), entre les quals destaquen: limitar les possibilitats de rebutjar ofertes de treball per motius de llunyania geogràfica, salari o incompatibilitat amb el treball previ, aplicant sancions a les persones que les rebutgin sistemàticament; establir condicions d'accés als subsidis més estrictes; condicionar l'obtenció i el manteniment de les prestacions d'atur a la disponibilitat de l'aturat per participar en les activitats de cerca de feina i en els programes de formació; i reduir la durada de les prestacions d'atur. Aquesta

²⁰ L'exemple que posen Bentolila, Dolado i Jimeno (2008) és el d'una indemnització de 8, 12, 15, 20 i 25 dies de sou per any treballat per a cadascun dels 5 primers anys de contracte i 36 dies a partir del sisè any. D'aquesta manera, el cost d'acomiadar un treballador amb 10 anys d'antiguitat seria gairebé idèntic (260 dies de salari) al cost esperat sota la regulació actual (257 dies).

última es podria combinar amb una redistribució en el temps de les quantitats a percebre, elevant la quantia de les prestacions al principi i reduint-la al final, per tal d'estimular més la cerca de feina en els primers mesos de desocupació.

Ara bé, cal ser conscients que la implementació d'aquestes mesures en el moment actual de crisi és bastant difícil, ja que la capacitat de creació de llocs de treball de l'economia és de moment molt limitada, per la qual cosa potser seria convenient esperar a què la situació econòmica comenci a mostrar símptomes clars de millora per adoptar-les.

3.4. Reforçar les polítiques actives d'ocupació

La comparació amb altres països europeus i l'escassa capacitat dels sistemes públics d'ocupació per intermediar en el mercat de treball han posat de manifest que les polítiques actives a Espanya tenen un marge de millora significatiu, que es podria aconseguir adoptant mesures com:

- Incrementar els recursos dedicats a la formació dels aturats i establir l'obligatorietat d'aquesta per als treballadors menys qualificats, per afavorir l'encaix del perfil dels aturats amb les necessitats de les empreses.
- Avaluar l'eficàcia dels programes de formació existents i redissenyar-los en funció dels resultats obtinguts.
- Dissenyar plans d'assessorament i de suport individualitzat als aturats per combatre el desànim.
- Fomentar la cerca de feina per vies telemàtiques.
- Millorar els mecanismes de coordinació entre els serveis públics d'ocupació de les diferents comunitats autònomes, per facilitar la mobilitat geogràfica.
- Facilitar la participació en la intermediació d'entitats col·laboradores sense ànim de lucre (ajuntaments, fundacions, associacions, sindicats, etc.).
- Introduir elements de mercat i competència als serveis públics d'ocupació, com ara²¹:
 - o La fixació d'objectius quantitatius a les agències de col·locació que es premiïn amb incentius salarials, dotant-les alhora de més discrecionalitat per triar les polítiques actives més adequades per als seus aturats.
 - o L'externalització de la intermediació a serveis d'ocupació privats adequadament acreditats, vinculant part del pagament del servei a aquests a l'assoliment d'uns objectius de col·locació.

En aquest apartat, cal fer un esment també a la proposta que s'està debatent actualment d'adoptar a Espanya el sistema "*Kurzarbeit*", o programa de treball reduït, que s'aplica a Alemanya. Aquest sistema consisteix en un acord temporal en el qual l'empresa es compromet a no acomiadar treballadors, a canvi d'una reducció de la jornada laboral i proporcionalment del salari, durant un període determinat²². Durant aquest període, l'Estat paga al treballador el 60% del seu sou anterior (o el 67% si té fills o altres dependents a càrrec). L'Estat també cobreix el 50% de les cotitzacions socials de l'empresa durant els sis primers mesos del programa i el 100% després d'aquests sis mesos²³. La primera valoració que es pot fer d'aquest instrument és que formalment és similar als expedients de regulació d'ocupació (ERO) temporals que ja s'apliquen a Espanya, amb poca

²¹ Aquestes propostes estan inspirades en les reformes Hartz implementades a Alemanya entre 2003 i 2005.

²² La durada del *Kurzarbeit* podia ser de 12 o 18 mesos, però amb la crisi s'ha ampliat a 24 mesos.

²³ En el cas de que l'empresa ofereixi programes de formació als seus treballadors, l'Estat cobreix el 100% de les cotitzacions des del principi del programa.

incidència²⁴, amb la diferència fonamental que, al *Kurzarbeit*, l'Estat assumeix part del cost, perquè compensa els treballadors per la major part del salari a què renunciarien.

La qüestió clau és que aquest sistema només té sentit si la disminució de la jornada respon a una reducció conjuntural de la demanda i si és per preservar treballadors qualificats que, si s'acomiaden i després millora la conjuntura, són difícils de tornar a contractar. Però si es tracta d'un canvi estructural i de treballadors poc qualificats, com és el cas per exemple de la situació de la construcció o d'algunes indústries a Espanya, l'aplicació d'aquest sistema podria acabar endarrerint el necessari ajustament de l'economia. A més, la proposta arriba molt tard degut a què l'ajustament de plantilles per part de les empreses vinculat a motius conjunturals ja s'ha fet en molt bona part. Així doncs, tot fa pensar que l'eficàcia d'aquesta mesura per moderar l'increment de l'atur seria molt limitada, i fins i tot contraproduent si endarrereix l'ajustament.

4. Reflexions finals

Les causes que expliquen l'elevada taxa d'atur de l'economia espanyola són múltiples i complexes, motiu pel qual la solució al problema no és única, sinó que cal un enfocament global que busqui un equilibri més adequat entre tots els aspectes que condicionen la creació d'ocupació, fet que la fa més difícil d'implementar. Per aquesta raó, una de les condicions que s'acostuma a posar per aplicar una reforma laboral és la que cal comptar amb el consens dels agents socials. Tanmateix, cal ser conscients que l'exigència d'aquesta condició comporta, en el millor dels casos, un retard en l'adopció de mesures, com ja està passant a Espanya, on portem més de dos anys de destrucció massiva d'ocupació sense que s'hagi pres cap mesura de caire laboral significativa, més enllà de l'extensió de les prestacions d'atur entre d'altres actuacions menors de caràcter conjuntural; i en el pitjor dels casos, pot portar a la paràlisi si finalment no s'assoleix un acord que representi un canvi substancial en la regulació. En definitiva, si el plantejament és que es farà una reforma amb consens o no es farà cap reforma, el cost d'aquest consens pot ser molt elevat. En canvi, si els agents socials intueixen que el Govern està disposat a introduir reformes encara que no hi hagi consens, l'incentiu que tindran per arribar-hi a un acord serà més gran.

Un dels arguments que s'ha esgrimit durant aquesta crisi per no reformar el mercat laboral ha estat que els treballadors no han estat els que l'han provocat, fet indiscutible, i que, per tant, no han de "pagar-ne" el cost. Però la realitat és que el cost ja l'estan assumint els 2,6 milions de treballadors a Espanya (415.000 dels quals a Catalunya) que han passat a engreixar les llistes d'aturats els darrers dos anys i mig. La qüestió és que aquesta crisi té un cost que inevitablement s'ha d'assumir, motiu pel qual cal fer un esforç, i és urgent fer-ho, per assolir un acord per minimitzar-lo i repartir-lo entre tots de la forma més justa possible, revertint els incentius perversos que, com s'ha explicat, caracteritzen el funcionament del nostre mercat de treball.

La solució del problema de l'atur no es pot confiar només a una propera recuperació econòmica perquè, en primer lloc, l'experiència de crisis anteriors suggereix que l'atur difícilment es reduirà al mateix ritme al que ha augmentat –una senzilla extrapolació del que va passar als anys noranta

²⁴ Només han representat de mitjana el 0,8% dels beneficiaris de prestacions d'atur contributives entre gener i octubre de 2009.

permet estimar que l'atur no tornaria als nivells de 2007 fins a l'any 2016 com a molt aviat, suposant que la recuperació comencés ja el 2010-, i en segon lloc, perquè una bona part de l'atur generat és estructural, és a dir, que està motivat per les característiques del marc institucional i per la manca d'adequació dels aturats al canvi de model productiu que està experimentant l'economia espanyola.

Les previsions apunten que l'atur encara continuarà augmentant alguns trimestres, però l'ajustament més important ja s'ha produït. Per tant, l'objectiu que ens hem de plantejar ara és quin tipus d'ocupació volem que es creï quan l'economia es comenci a recuperar. Si no es fa una reforma laboral profunda, l'ocupació que es crearà tindrà amb molta probabilitat les mateixes característiques que en etapes expansives anteriors, per tant, de continuïtat d'una forta dualitat, de manera que quan arribi la propera crisi, tornarà a tenir les mateixes conseqüències en termes de destrucció d'ocupació. Així doncs, la qualitat de l'ocupació que es creï en el futur dependrà en molt bona part de la capacitat d'adoptar reformes estructurals que demostrem avui, i no només al mercat laboral.

Evidentment, des del punt de vista polític, el cost d'adoptar una reforma laboral sempre és alt, perquè es troba, d'una banda, amb el rebuig frontal dels *insiders*, que amb la reforma tenen poc a guanyar donat que ja estan molt protegits; i d'altra banda, amb la manca de suport de l'oposició, que mai tindrà incentius a compartir el cost amb el Govern, malgrat que pugui compartir algunes propostes que justificarien el seu suport en favor de l'interès general i per responsabilitat política. Per això sempre és molt difícil trobar un context mínimament favorable per fer una reforma laboral. Tanmateix, com ha passat amb crisis anteriors, la situació pot arribar a un punt insostenible, que requerirà actuar. En aquest sentit, un indicador simple que la literatura econòmica ofereix per mesurar la viabilitat política de fer una reforma laboral és la ràtio entre el nombre d'assalariats amb contracte indefinit i la suma del nombre d'assalariats totals i del nombre d'aturats. Un valor superior a 0,5 indicaria que els treballadors fixos són el votant mitjà, és a dir, són el col·lectiu que els sindicats protegiran prioritàriament. Per contra, un valor inferior a 0,5 indicaria que els treballadors temporals i els aturats es converteixen en el votant mitjà, fet que condicionaria també els objectius dels sindicats. Precisament, es comenta que el fet que aquest indicador se situés per sota del 0,5 entre 1993 i 1995 va obrir la possibilitat d'adoptar les reformes laborals de mitjans dels anys noranta. Actualment, aquest indicador se situa en el 0,59 a Espanya, enfront del 0,62 de 2007²⁵, i donat que és molt probable que continuï baixant, sembla que el context tendirà a facilitar un millor encaix d'una reforma laboral, tot i que difícilment sense cap cost polític. Cal tenir molt present, però, que el cost pel país de no fer-la sempre serà més alt.

²⁵ A Catalunya se situa en el 0,66, segons dades del quart trimestre de 2009, enfront del 0,71 de 2007.

Bibliografía

- Ahn, N. i Mira, P. (2001). *Job Bust, Baby Bust: Evidence from Spain*. Journal of Population Economics 14, 502-21.
- Banc Mundial (2009). *Doing Business 2010. Measuring Business Regulations*. Washington (<http://www.doingbusiness.org/>).
- Bassanini, A. i Duval, R. (2006). *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*. OECD Economics Department Working Papers, No. 486.
- BBVA (2009). *Tres reformas estructurales para el mercado laboral español*. Situación España, març 2009.
- Bentolila, S. i Bertola, G. (1990). *Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Eurosclerosis?* Review of Economic Studies 57 (3), 381-402.
- Bentolila, S. i Dolado, J. (1994). *Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain*. Economic Policy 18, 53-99.
- Bentolila, S. i Jimeno, J.F. (2002). *La reforma de la negociación colectiva en España*. Gener 2002.
- Bentolila, S. i Jimeno, J.F. (2003). *Spanish unemployment: the end of the wild ride?* Fedea, Document de treball 2003-10, Madrid, abril 2003.
- Bentolila, S., Dolado, J. i Jimeno, J.F. (2008). *Two-tier employment protection reforms: The Spanish Experience*. Ceslfo DICE Report 4/2008, 49-56.
- Blanchard, J. O. i Tirole, J. (2004). *The optimal design of unemployment insurance and employment protection: a first pass*. MIT Economics Working Paper 04-15.
- Bover, O., Arellano M. i Bentolila, S. (2002). *Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle*. Economic Journal, Royal Economic Society, vol. 112 (479), 223-265, abril 2002.
- Calmfors, L. i Driffill, J. (1988). *Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance*. Economic Policy, vol. 6, abril, 14-61.
- Dolado, J. (2009). *La reforma laboral en España: mitos y propuestas*. VII Seminari Ernest Lluch (UB). Barcelona, 3 de novembre de 2009.
- Dolado, J., García-Serrano C. i Jimeno, J.F. (2002). *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*. Economic Journal 112, 270-95.
- Dolado, J. i Stucchi, R. (2008). *Do Temporary Contracts Affect Total Factor Productivity? Evidence from Spanish Manufacturing Firms*. IZA Discussion Paper No. 3832, novembre 2008.
- Du Caju P., Gautier, E., Momferatou, D. i Ward-Warmedinger, M. (2008). *Institutional Features of Wage Bargaining in 23 European Countries, the US and Japan*. IZA Discussion Paper No. 3867, desembre 2008.
- Estrada, A., Izquierdo, M. i Lacuesta, A. (2009). *El funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del paro en España*. Banco de España. Boletín Económico, juliol-agost 2009, 96-115.
- Eurostat (2009). *Labour market policy – expenditure and participants*. Data 2007. Eurostat Statistical Books.
- Fernández Villaverde, J. i Garicano, L. (2009). *¿Qué papel deben jugar los programas de trabajo reducido en la lucha contra el paro?* Fedea, novembre 2009.
- García Brossa, G. i Sanromà, E. (2005). *Mercado de Trabajo*. Capítol 12 de García Delgado, J.L. i Myro, R. (directors), Lecciones de Economía Española, Editorial Civitas, 7ª Edición, pàgs. 313-43.
- Izquierdo, M., Moral, E. i Urtasun, A. (2003). *El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios*. Documento Ocasional del Banco de España No. 0302.
- Moral, E. i Vacas, C. (2009). *Reformas en los mercados de trabajo europeos en el período 2000-2006*. Banco de España. Boletín Económico, gener 2009, 90-101.

OCDE (2009). *The Employment and Social Policy Response to the Jobs Crisis*. Employment Outlook, Part B, setembre 2009, 74-89.

PIMEC (2009). *L'atur a Espanya i a les principals economies europees. Una comparativa amb Alemanya, el Regne Unit, França i Itàlia*. Octubre 2009.

Propuesta para la reactivación laboral en España. Abril 2009. (<http://www.crisis09.es/propuesta/>).

Sanromà, E. (2009). *Tendencias recientes en el mercado de trabajo español*. Institut d'Economia de Barcelona. Universitat de Barcelona.

The Economist (2009). *Pay for delay*. Economics focus. 7 novembre 2009, 76.

UGT (2009). *Empleo y relaciones laborales: Claves y propuestas para el cambio*. Document de treball, setembre 2009.