

# Una alternativa progresista

Una respuesta a la crisis  
económica e institucional  
de España

**Jonás Fernández**

**DEUSTO**



# Índice

---

<b>Prólogo, por Carlos Solchaga</b> .....	9
<b>Nota de agradecimientos</b> .....	27
<b>Introducción</b> .....	35
<b>I. La crisis de la eurozona y la reforma de Europa</b>	41
Breve historia de los sistemas de tipo de cambio .....	44
El inicio: la crisis financiera de Estados Unidos .....	60
La crisis de la eurozona .....	65
Las respuestas nacionales a la crisis .....	73
La respuesta europeísta .....	79
Una aproximación al debate político .....	88
Conclusiones .....	92
<b>II. Las reformas económicas</b> .....	97
El debate sobre el rescate .....	99
La reforma del sector financiero .....	106
Ante la urgente reforma fiscal .....	114
La reforma del mercado de trabajo .....	126

La reforma energética .....	138
Una nueva política industrial .....	148
La reforma empresarial: más competencia .....	155
Conclusiones .....	160
<b>III. La reforma del Estado de Bienestar .....</b>	<b>163</b>
La reforma del sistema de pensiones .....	165
La reforma del sistema sanitario .....	172
La reforma educativa .....	176
Ante la pobreza creciente .....	183
Conclusiones .....	187
<b>IV. La reforma de la Administración .....</b>	<b>191</b>
La nación y el ejercicio de la soberanía .....	194
La reforma competencial .....	198
La reforma del sistema de financiación .....	205
El engarce federal del modelo .....	211
La reforma del Poder Judicial .....	218
Conclusiones .....	222
<b>V. La reforma de la política .....</b>	<b>229</b>
El funcionamiento orgánico de los partidos políticos .....	233
El fruto necesario de este modelo organizativo .....	248
El debate sobre la reforma electoral .....	250
Por una reforma orgánica de los partidos .....	257
Vías complementarias para la reforma democrática .....	264
Conclusiones .....	269
<b>Conclusiones. Una alternativa progresista .....</b>	<b>275</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>283</b>

## **La reforma del mercado de trabajo**

El mercado laboral español afronta un serio desafío ante la tasa de desempleo que asola al país. Mientras la recesión continúe, la situación tiene difícil solución, pero sería necesario aprovechar este tiempo para actualizar el marco institucional del mercado laboral para facilitar la creación de empleo y elevar, al mismo tiempo, su calidad una vez que la coyuntura comience a mejorar.

Los retos del mercado laboral pueden circunscribirse a dos. A corto plazo, hay que acelerar la creación de empleo. A medio plazo, el mercado laboral deberá ser más estable y eliminar los nichos de inequidad derivados de la cronificación de la contratación temporal. No se puede olvidar tampoco la relativamente reducida tasa de participación femenina, que supone un lastre adicional para converger con el resto de Europa en todos los indicadores de empleo.

El gobierno del PP ha respondido a ambas cuestiones con una reforma que hace recaer sobre el trabajo el conjunto de los costes de la flexibilidad introducida. En su reforma, el gobierno conservador amplió los mecanismos de flexibilidad interna en el seno de las empresas para facilitar opciones de ajuste alternativas al despido, si bien ha dejado en último caso la responsabilidad de las decisiones en manos de la empresa. De este modo, si bien amplió el espacio de maniobra para la adaptabilidad de las empresas a las condiciones del mercado, lo hizo transfiriendo todo el poder a la empresa, permitiendo

además la toma de decisiones unilaterales. Asimismo, situó en primer lugar de jerarquía el convenio de empresa, allí donde el peso de los trabajadores es menor, fortaleciendo el carácter monopsonista del mercado de trabajo.

Pero, además, esta aproximación se combinó con una reducción notable de los costes de despido, tanto los económicos como los no económicos. De este modo, no sólo se fortaleció el poder de la empresa en la mesa de negociación, ante potenciales disputas entre las partes al facilitar los mecanismos de flexibilidad interna que pueden ser implementados en último término de manera unilateral por la empresa, sino que además la reducción de los costes de despido ha amplificado aún más la capacidad de presión de la empresa en las propias negociaciones, ante la creciente facilidad para implementar ajustes externos.

Así pues, es obvio que el gobierno intenta afrontar los problemas del mercado laboral formulando una respuesta que supone de facto un golpe al equilibrio de las relaciones laborales y una precarización del empleo. Esta reforma, pues, no mejora la flexibilidad del mercado laboral para perfilar un patrón de crecimiento de mayor valor añadido, sino que garantiza la supervivencia y el futuro de un modelo basado en bajos salarios y baja productividad.

Frente a esta reforma existen distintas opciones a valorar. Hay quien defiende una vuelta al marco regulatorio previo a la reforma, considerando que el problema de la temporalidad reside no en los costes diferenciales del despido sino en el modelo de creci-

miento sesgado hacia actividades con reducida productividad o bien en cuestiones «culturales» del empresariado español. Bajo esta argumentación, el patrón de crecimiento exigiría el abuso de la contratación temporal, así que la solución pasaría por revisar la estructura subyacente de la economía para reorientarla a través de estímulos públicos. Asimismo, los empresarios españoles tendrían una reducida capacidad para entender las bondades de la contratación indefinida debido a una barrera cultural infranqueable. En ambos casos, con esta argumentación, no habría ningún problema sustancial con la diferencia entre los costes de despido de la contratación temporal y de la indefinida. Por ello, dado que la rotación eleva los pagos por desempleo, sería conveniente subir también las contribuciones a la Seguridad Social en este tipo de contratos, pudiendo mantener constantes los costes agregados, dado que tal incremento podría financiar una rebaja de las cotizaciones de los contratos indefinidos. Esta propuesta suele ir acompañada de la vuelta al modelo de negociación laboral en el marco de las provincias y los sectores.

Sin embargo, esta línea de reforma, que supone volver al marco regulatorio de la burbuja con algunos retoques, no lograría revitalizar la situación del mercado laboral ni evitar después la segmentación entre temporales e indefinidos. Este camino, pues, no responde adecuadamente a una apuesta progresista. En primer lugar, esta visión olvida que la regulación del mercado laboral y la estructura económica

son endógenas, es decir, se deciden conjuntamente. El marco laboral tiene una incidencia directa sobre el modelo de crecimiento. Si operar en sectores con baja productividad resulta más lucrativo que invertir en nuevas actividades, dados los reducidos costes laborales gracias al uso intensivo de la contratación temporal, parece obvio que las fuerzas del mercado conducirán la estructura hacia tales actividades. En la misma medida, si el marco de fijación de condiciones laborales se determina en el escenario provincial, las compañías ya insertas en el territorio pueden comportarse estratégicamente en esas negociaciones, bloqueando la entrada de nuevas empresas. Además, la homologación de condiciones laborales evita el flujo de información hacia los trabajadores, lo que dificulta su elección profesional entre aquellas empresas con peores o mejores perspectivas. Toda esta ocultación de las señales de mercado dificulta la reorientación permanente del modelo de crecimiento, colaborando en la cronificación de estructuras productivas caducas. Sin duda, el marco laboral no es el único determinante del modelo de crecimiento. Por ejemplo, la regulación del crédito supone otro canal que ha conducido la financiación hacia la actividad inmobiliaria en los años previos a la crisis. Pero, en todo caso, la regulación del mercado laboral debe ir acorde con el nuevo patrón de crecimiento que se desea conseguir.

En segundo lugar, recuperar el diferencial en los costes de despido entre la contratación temporal e indefinida, unido a un incremento relativo de las

contribuciones sociales de los primeros, no supone un cambio significativo respecto al sistema previo. Es cierto que ese incremento de los pagos de la contratación temporal a la Seguridad Social podría reducir la proporción de equilibrio entre estos empleos y los indefinidos, pero parece difícil que los conduzca al promedio europeo. El diferencial de los costes de despido no sólo seguiría siendo notablemente superior a la media de nuestro entorno, sino que acabaría influyendo con gran potencia sobre la decisión del tipo de contrato. Esta presión mantendría en la contratación temporal a gran parte de los trabajadores, especialmente a jóvenes y mujeres, bajo la expectativa de difícil cumplimiento a la vista de la evidencia de pasar algún día al mercado de los contratos indefinidos. Un diferencial tan importante en los costes de despido entre los empleos temporales e indefinidos supone, pues, mantener bolsas de exclusión y atenta contra la igualdad de oportunidades.

Por lo tanto, sería oportuno arbitrar un modelo de contratación que no permitiera la decisión discrecional de la empresa a la hora de mantener a trabajadores en la precariedad permanente. En este sentido, se ha venido discutiendo la posibilidad de consolidar la mayor parte de contratos en un modelo único con costes de despido creciente, bajo dos esquemas en función de si el despido es procedente o improcedente.

Esta propuesta, que se conoce como «contrato único», ha generado un notable debate. De algún modo, una parte de la izquierda estima que tal contrato supone la temporalización de todas las relacio-

nes laborales. Es decir, bajo el contrato único todos los trabajadores tendrían un mismo modelo contractual con costes de despido crecientes, pero cuyo inicio sería con costes similares a la contratación temporal. Esta valoración está paralizando una propuesta que sería muy positiva para romper la relación entre indefinidos y temporales, si bien presenta otros riesgos adicionales.

Sin embargo, existe una opción alternativa que puede aunar las bondades del contrato único, eliminando los costes de la universalización de la contratación temporal. La propuesta supondría la confluencia de todos los modelos de contrato temporal, en este caso sí, en un contrato único que debería convivir con un contrato indefinido. El contrato temporal tendría unos costes de despido crecientes en el tiempo y no tendría una limitación temporal definida, al estilo de los actuales contratos por «obra y servicio». Junto al incremento temporal de los costes de despido marcado por ley, en las negociaciones de los convenios habría que delimitar también el proceso de asimilación gradual del resto de condicionantes de este tipo de contrato temporal al modelo estándar indefinido.

De este modo, este tipo de contrato temporal único eliminaría efectivamente el momento crítico para evaluar la permanencia o no de un empleado en la empresa y sería útil también para aquellas relaciones laborales efectivamente temporales, en la medida que a corto plazo no incorpora ningún problema adicional sobre los actuales contratos. Así pues, aunque temporal, el contrato tendría vocación de indefinido

y a medio plazo consolidaría con las mismas condiciones que los contratos permanentes.

Por todo ello, el marco regulatorio propuesto mantendría dos tipos de contrato, uno indefinido y otro «temporal», con un diferencial de los costes de despido menor, en la medida que el coste de despido del contrato indefinido, en cualquiera de los escenarios, debe converger con los del promedio europeo, y en el caso de los contratos temporales tal coste se incrementa con el tiempo de permanencia en la empresa. En el corto plazo, el contrato temporal tendría unos costes de extinción muy reducidos permitiendo su uso desde un punto de vista netamente temporal, pero su desarrollo ordinario facilitaría el trasvase de los trabajadores de un mercado al otro. Así, los costes de despido y el resto de condiciones diferenciales con los indefinidos pactadas en convenio se irían homologando entre ambos tipos de trabajadores de manera paulatina, evitando la ruptura de la actual división entre contratos temporales e indefinidos.

Esta reforma podría ir acompañada del ya citado recargo adicional sobre la contratación temporal en las cotizaciones de la Seguridad Social, si bien su peso debería ir reduciéndose también de manera paulatina hasta converger con la tributación de los contratos indefinidos. Este recargo podría financiar el desarrollo de un «fondo austríaco», que sirviera para dinamizar la reforma del seguro de desempleo y mejorar la dotación de las políticas pasivas y activas. Bajo este sistema, empresa y trabajador aportarían una parte del salario a un fondo personal, que no se

extingue con el cambio de trabajo, tal y como ocurre con el derecho al coste del despido, que actualmente funciona como un coste contingente. Además, el contrato con costes de despido crecientes genera *ceteris paribus* un desincentivo a la movilidad, dado que aun cuando los empleados pierden la antigüedad cuando cambian de manera voluntaria de empleo, no sólo pierden el *stock* de días de cómputo en caso de despido, sino que empiezan de nuevo con muy pocos días devengados por año de trabajo. Por este motivo, este tipo de contrato podría completarse con un «fondo austríaco» que elimine esta restricción nociva a la movilidad.

Por su parte, la negociación colectiva no debería retrotraerse al marco provincial y sectorial. Este sistema de negociación supone una barrera a la entrada, dificulta la reorientación permanente del modelo de crecimiento y no facilita la flexibilidad en el seno de las empresas, que, en todo caso, debe ser negociada y no impuesta. Ahora bien, si no es deseable retornar al modelo previo que contribuyó a las divergencias entre productividad y salarios, tampoco lo es el nuevo esquema de la negociación colectiva tras la reforma del PP.

Una opción a discutir pasaría por mantener el peso prioritario del convenio a nivel de empresa junto a un apoyo institucional para facilitar y respaldar la acción sindical en ese mismo nivel, con la existencia de un convenio nacional sectorial en todo caso como última referencia. La flexibilidad de los convenios de empresa es vital, pero también lo es garanti-

zar la interlocución de trabajadores y empresas en la negociación a ese nivel. Así pues, sería necesario impulsar una revisión del marco regulatorio que facilitara la representación sindical, permitiendo unos procesos de negociación equilibrados entre las partes. En este sentido, la ultraactividad de los convenios debería estar acordada en los propios convenios.

Por todo ello, habría que evitar la vuelta al modelo provincial para sentar un sistema con un convenio nacional-sectorial de fondo con la apertura a las negociaciones de convenios de empresa, donde se puedan implementar medidas de apoyo que mejoren la interlocución de representación de los trabajadores, eliminando asimismo la capacidad de decisión unilateral de la empresa.

En otro campo de reformas, el país necesita una revisión de las políticas pasivas y activas de empleo. Por una parte, el seguro de desempleo debería caminar hacia un modelo con una mayor tasa de reposición en la prestación respecto al salario en los primeros meses y una senda decreciente continua en el tiempo. En todo caso, el modelo puede diseñarse para ser fiscalmente neutro. Además, habría que mejorar el componente redistribuidor del seguro de desempleo. En este sentido, sería razonable mejorar los períodos de protección y la generosidad del modelo para aquellos trabajadores desempleados en edades avanzadas, cuya reincorporación al mercado laboral fuera más compleja.

Por otra parte, las políticas activas necesitan revisar notablemente su financiación y su modelo de

organización. Esta reforma continúa siendo una tarea pendiente en el modelo laboral español. El país debería hacer un esfuerzo presupuestario ingente para focalizar una mayor porción del presupuesto nacional en las políticas activas de empleo. Una posible línea de financiación debería proceder de la eliminación de la mayor parte de las bonificaciones a la contratación. Estas políticas no alteran en absoluto el nivel global de empleo, de modo que sólo sirven para influir en el perfil de la contratación pero en ningún caso la motivan. Estas bonificaciones han acabado siendo una subvención gratuita a las empresas. Una eliminación de casi todas estas bonificaciones, que quedarían sólo para colectivos con serios problemas de acceso al empleo, permitiría financiar una redoblada apuesta por las políticas activas. Pero no sólo habría que potenciar la financiación de las políticas activas, sino también revisar su modelo de funcionamiento, buscando vías adicionales para mejorar la calidad de los itinerarios formativos y de asesoramiento personalizado.

En otro orden de cosas, sería necesario encuadrar la reforma de las políticas activas y pasivas de empleo en el marco de una apuesta europea para armonizar las regulaciones nacionales e impulsar una normativa comunitaria que facilite la movilidad de los trabajadores, al menos, en el seno de la eurozona.

Asimismo, las políticas laborales deberían incorporar una visión de género, destinada a elevar la tasa de participación de la mujer, que en España aún se sitúa por debajo del resto de Europa. Las medidas

comentadas previamente dirigidas a combatir la precariedad tendrían un efecto directo a este respecto, dado que las mujeres vienen sufriendo en mayor medida la temporalidad. También habría que desarrollar líneas de actuación centradas en evitar la salida de las mujeres del mercado de trabajo en determinados momentos de su vida, lo que tendría un impacto directo sobre sus carreras profesionales, eliminando así gran parte de los sesgos de género que se observan en el mercado. Además, sería necesario impulsar políticas adicionales para terminar de romper los «techos de cristal» que aún siguen condicionando las vidas profesionales de las mujeres.

Por consiguiente, resumiendo las principales ideas, parece razonable la introducción de un contrato «temporal» único sin límite definido, que permita su extinción con reducidos costes bajo auténticos parámetros temporales. Este contrato iría ganando los derechos de los empleos indefinidos de manera paulatina, tanto en los costes de despido como en el resto de cuestiones pactadas en convenio. A medio plazo, este contrato consolidaría plenamente con el indefinido, que debería tener unos costes de despido en el promedio de la eurozona. Este modelo podría habilitar un recargo en la cotización de la Seguridad Social en los contratos temporales que debería ir reduciéndose en el tiempo, contribuyendo interinamente al desarrollo de un «fondo austríaco». Por su parte, la negociación colectiva debe circunscribirse al ámbito de empresa, allí donde las partes lo requieran, con un convenio nacional-sectorial de apoyo. Para ello de-

ben habilitarse los mecanismos oportunos que faciliten la representación sindical y la delegación en las negociaciones, donde las partes deben ponerse de acuerdo con recurso último al arbitraje y/o a la justicia. Por último, sería necesario complementar estas políticas globales de empleo con una mirada de género que ayude a eliminar de una vez la dualidad que aún persiste en el mercado de trabajo y que supone un factor de inequidad pero también de eficiencia para el conjunto de la economía.