

### La reforma de la protección básica del desempleo

*El modelo económico neoclásico sin rival teórico ni práctico se mueve como modelo único. Al ser único, no es posible desecharlo, pues nos quedaríamos sin nada. Si el modelo no concuerda con la realidad, sólo queda la posibilidad de cambiar la realidad hasta que concuerde con la teoría y repetir esta operación tantas veces como sean necesarias. Esto explica lo que está ocurriendo en el mercado de trabajo: el gobierno ha presentado una propuesta de «medidas de reforma de las protecciones por desempleo y de la ley básica de desempleo» que los sindicatos no han querido ni siquiera considerar.*

La situación laboral en España en los últimos veinte años refleja un avance de las posiciones liberales frente a las socialdemócratas. El desempleo no es una excepción y las medidas de reforma de la protección por desempleo y de la ley básica de desempleo del «documento del 17 de abril» suponen un paso más que avanza hacia la remercantilización de las relaciones laborales.

La vieja Europa, desde el final de la segunda guerra mundial hasta

principios de los años setenta, organizó un modelo de sociedad basado en los derechos sociales y en el **estado de bienestar** para todos. Tras la crisis económica mundial de los años setenta y ante las dificultades del modelo keynesiano para explicar la crisis y tratarla, emergió de nuevo el modelo liberal, supuestamente renovado, pero con el principio general de siempre: una fe ciega en el mercado.

Por tratar directamente con personas, el ámbito laboral fue el que más se resistió a ser considerado como un mercado más. El trabajador se negaba a que se le aplicaran paulatinamente medidas que condujeran a ser tratado como otra mercancía. En ese proceso se sigue, pero con una dimensión añadida. Desde la caída del muro de Berlín, el capitalismo se ha encontrado sin rival al que medirse o temer y la socialdemocracia, si bien alejada desde hace años de propuestas revolucionarias, sigue sin encontrar nuevos referentes y parece incapaz de concretar un programa económico alternativo.

### **La teoría Neoclásica**

Para analizar lo que ocurre en el ámbito laboral tal vez sea bueno refrescar el tipo ideal de mercado que se maneja desde la economía neoclásica. Al comparar la realidad con la teoría, se puede entender mejor los pasos que se han dado y la distancia que nos separa de dicho modelo. Para recordar la teoría acudiremos a una mercancía cualquiera, por ejemplo las naranjas.

La propuesta neoclásica considera que el mercado es el mejor organizador de la economía, porque logra descubrir por sí mismo el precio al que mejor se aprovechan las mercancías de que se dispone, lo que los economistas llaman eficiencia económica. Para conseguir la ansiada eficiencia en cualquier mercancía, en este caso en el mercado de naranjas, es imprescindible que se den varias condiciones.

*Primero, que las relaciones de compra se realicen entre individuos que ofrezcan y demanden individualmente naranjas, cualquier intervención*

---

## La reforma de la protección básica del desempleo

coaligada de grupos y mucho peor del Estado pondría en peligro el modelo.

*Segundo, que la cantidad que se compre o venda pueda ser cualquiera, no restringiéndola a cantidades prefijadas, ni a compromisos futuros. En el ejemplo de las naranjas, significa que se pueda comprar con igual facilidad por unidades, kilos o toneladas; y que el comprar un kilo hoy, no implique la obligación de comprarlo periódicamente toda la vida. Ninguna de las partes, ni un tercero como el Estado, debe fijar las únicas cantidades que el otro puede comprar o vender.*

*La tercera condición parece automática. Si la virtud del mercado es conseguir un precio que logra la mayor eficiencia en la economía, nadie —ni particulares ni el Estado— debe influir decisivamente en el precio de la mercancía. Si lo hicieran, cambiaría el precio que buscamos, distorsionando con ello el mercado y empeorando la economía. Lo que se compra es una mercancía cierta, sin ningún compromiso posterior añadido. No se tendría que pagar una cantidad supletoria por si las naranjas se enferman o envejecen.*

Si se cumplen estas tres circunstancias, se estará muy cerca del modelo teórico y por tanto de ese precio de equilibrio que ilumina el camino, según esta concepción, hacia la mejora económica.

Aunque parezca un tanto estrambótica la comparación, podemos ir comparando estas condiciones con las acontecidas en el mercado laboral en los últimos veinte años.

### Los últimos 20 años de mercado de trabajo.

**Primera condición: que los demandantes y oferentes acudan individualmente a negociar.** La legislación laboral en Europa, parte de un supuesto: el trabajador individual acude con un poder desigual a los acuerdos con su posible empleador. Esta es una de las razones por las que el Estado regula parte de esas relaciones, que se plasman en un

derecho laboral y no simplemente en el derecho mercantil. Durante los años ochenta, si bien se producen reformas sobre el contenido de la legislación, se mantiene la idea de la importancia del Estado en el campo laboral y la función protectora de la legislación. Históricamente el Estado había desempeñado la función de plantear unos mínimos que ni los convenios colectivos ni los contratos individuales podían infringir si querían mantenerse en la legalidad. Los convenios colectivos y de empresa, funcionaban como mejora de las condiciones de trabajo previamente legisladas.

La Ley 11/1994 trastocó hondamente esta situación. El Estado renuncia a legislar en muchos casos esos mínimos, dejando su resolución al acuerdo colectivo que entre las partes resuelvan. Su legislación sólo rige en defecto del convenio colectivo. Es el caso de duración del período de prueba, que ciertos complementos salariales se consoliden o no... Pero el Estado desaparece, incluso como derecho supletorio, en cuestiones como el complemento salarial de antigüedad, la estructura del salario y la movilidad funcional o geográfica, pasando a ser materias exclusivas del convenio colectivo.

La intervención del Estado iba más allá de la legislación. También autorizaba los cambios sustanciales de condiciones de trabajo. La reforma del 94 redujo estas autorizaciones a sólo el caso del despido colectivo, y siempre y cuando se superase un determinado número de trabajadores. El Estado se retiraba de su función de garante de determinados derechos, que dejaban de ser derechos y pasaban a ser motivo de acuerdo colectivo entre las partes.

La evaluación de esta nueva situación es para unos la eliminación necesaria de las rigideces del modelo, y para otros la flexibilización que conduce a la precarización. Dos posturas enfrentadas que se repiten en cada apartado. Lo que parece fuera de toda duda, es que subimos un peldaño en el modelo neoclásico. Del Estado, al acuerdo entre colectivos (en palabras de Fernando Valdés el «laissez-faire colectivo»), si bien hay quién empieza, eso sí de forma residual, a encaramarse al último escalón representado por el acuerdo individual entre las partes.

**Segunda condición: poder comprar o vender sin que las cantidades estén restringidas o condicionadas.** La contratación por tiempo indefinido era habitual a principios de los años ochenta estando restringidas a situaciones muy concretas la **contratación temporal**. La reforma del 84 abrió la puerta de la contratación temporal (no causal) con un modelo de contratación llamado CTFE (contrato temporal de fomento del empleo). En poco menos de 7 años España había pasado de no tener apenas contratos temporales a que éstos representaran el 32% del total, triplicando la media europea. Todas las partes ven como negativa la excesiva temporalidad y las siguientes reformas han intentado limar esta situación volviendo a la contratación temporal causal; pero las sucesivas legislaciones han dejado siempre una puerta abierta, que explica que en la actualidad el 30% de los contratos sean temporales.

La otra medida que afecta a la cantidad de trabajo ofrecido o demandado hace referencia a la **contratación a tiempo parcial**. Aparece en la reforma del 94, y posibilita que el empleador pueda contratar por horas, y al trabajador le resulte más fácil combinar su vida laboral con otros intereses particulares. La reciente reforma laboral, Ley 12/2001, rompe con los límites por los cuales no se podía contratar a nadie por esta modalidad por un número de horas que superara el 77% del tiempo completo. Art. 12 del ET (Estatuto de los Trabajadores) «*El contrato de trabajo se entenderá celebrado a tiempo parcial cuando se haya acordado la prestación de servicios durante un número de horas al día, a la semana, al mes o al año, inferior a la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable*».

**Tercera condición: el precio de la mercancía corresponde al servicio que presta y no recoge ningún otro añadido que lo distorsione.**

En este campo se necesita una serie de aclaraciones. El precio del trabajo recoge dentro de sí, además del salario neto que recibe el trabajador, otros conceptos, que podríamos dividirlos según el momento en que se realiza el pago: **en el primer momento, pagos**

que se realizan mientras dura el período de trabajo (son los pagos a la seguridad social y se reparten entre trabajador y empleador), se paga por si el trabajador cae enfermo, para que reciba un ingreso mientras dure su baja; se paga pensando en su jubilación, para que cuando la sociedad decide que puede descansar por el trabajo que ya ha aportado al conjunto, tenga un ingreso; se paga por si un día se queda sin trabajo, para que tenga un ingreso. **En el segundo momento**, pagos que se realizan cuando el trabajador es despedido del trabajo, como reconocimiento al tiempo dedicado a la empresa: si se le despide de forma procedente se le pagará un dinero como indemnización, si la forma de despido no procede (es improcedente), el importe de la indemnización será mayor; además, si fuera improcedente, se considera hasta el momento de la sentencia que esa persona sigue contratada por la empresa, por lo que se le tendría que abonar los salarios netos pendientes, y además practicarle las cotizaciones de seguridad social mencionadas. Este salario, incluidas las cotizaciones a la seguridad social, es lo que se conoce como salario de tramitación.

Además el modelo europeo, establece un salario mínimo interprofesional del que no se puede bajar. En otros modelos, como el EE UU, este salario no existe creándose la categoría de «working poor», trabajadores que reciben un salario por debajo de lo que el Gobierno Federal define como línea de la pobreza.

Para el modelo neoclásico todo lo que no es el salario neto, son modificaciones del precio trabajo, que al elevarlo distorsionan el precio, lo que conducen a una clara ineficiencia. Pensemos, en el ejemplo de las naranjas. La tendencia general en estos últimos años, siempre con alguna excepción posible, ha sido ir reduciendo los pagos que acompañan en los dos momentos señalados. La Ley de acompañamiento de los presupuestos generales del Estado del 2002 (RDL 16/2001 y RD 1465/2001) reduce las prestaciones si mientras se está de baja por incapacidad temporal se extingue el contrato de trabajo. Sin entrar de lleno en el tema de las pensiones, se han endurecido las condiciones para percibir una jubilación contributiva al aumentar los años de cotización necesarios; y ya en la reforma del 2001 se deroga la

---

## **La reforma de la protección básica del desempleo**

disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores (ET), que establecía la jubilación forzosa. Respecto a la cotización por desempleo, existen diferentes modelos de contratación que no cotizan por este apartado. Además las bonificaciones o subvenciones para que la empresa no pague la totalidad de la seguridad social se han ido generalizando.

**El contrato de formación** desde la reforma del 97 dejó de tener como referencia el salario equivalente de su sector, para pasar a tener como referencia el salario mínimo interprofesional (SMI). En la reforma del 2001, si la referencia es el SMI, si que se amplió el colectivo al que iba dirigido.

En cuanto a **la indemnización por despido**, la disminución de su importe ha ido en dos sentidos: reducir su coste, o bien, redefinir de forma más restrictiva el despido improcedente. En 1984 con los CTFE y los contratos en prácticas y en formación, se reduce la indemnización por despido a 12 días por año (CTFE) y con indemnización nula para los de formación y prácticas. En esos momentos el indefinido estaba en 45 días por año si era improcedente y 32 si era procedente. Esa diferencia de días entre el temporal y el indefinido ha ido tensionando el modelo, y en cada reforma se planteaba como reducir el coste del despido indefinido. En las reformas del 94 y 97 se intentó redefinir de forma más restrictiva el despido improcedente, pero las magistraturas de trabajo, ante las ambigüedades de las definiciones limitaron lo que parecía iba a tener efecto. Esta línea de redefinición se ha seguido en la reforma del 2001 mostrando una nueva causa de despido en el artículo 52 del ET. El giro sobre este tema se da en la reforma del 97 al crear un contrato indefinido que reducía el coste por rescisión de 45 a 33 días en el caso del despido improcedente (reduciendo las mensualidades de 42 a 24).

### **El documento en discordia**

En términos generales se puede afirmar que las 18 medidas que aparecen en el escrito del 17 de abril del 2002 que presentó el

gobierno a los agentes sociales, suponen un escalón más hacia el modelo que hemos definido como neoclásico.

**Elimina el salario de tramitación**, lo cual supone de hecho una disminución del coste de despido. En el año 2001 los salarios por tramitación fueron aproximadamente 480 millones de euros.

**Endurece las condiciones para acceder a la prestación por desempleo**, lo que hasta ahora era un derecho basado en la realización de una actividad previa, haber trabajado, pasa a ser una condición necesaria pero no suficiente para recibir una prestación por desempleo. Para percibir dicha prestación (contributiva o asistencial) se exige que se firme un documento (compromiso de actividad), que obliga a realizar una serie de actividades futuras. Además, se aumentan los conceptos que se consideran renta por lo que resulta más restrictivo acceder a los subsidios y se endurecen las condiciones para acceder al desempleo de los trabajadores emigrantes que vuelven.

**Endurece las condiciones para permanecer cobrando el desempleo**, pues se tendría que aceptar la oferta del polémico «empleo adecuado» o terminar perdiendo la prestación. El empleo adecuado se define como la última profesión que se ha tenido, o que se haya desempeñado durante al menos 6 meses a lo largo de su vida, incluso también aquellas que se ajusten a sus aptitudes físicas y formativas. Transcurrido un tiempo, el profesional del Servicio Público de empleo también podrá definirlo. En cuanto al salario sería el de convenio con independencia de la prestación que se tuviera, y el contrato podrá ser indefinido, temporal o a tiempo total o parcial. Por último la ubicación podrá estar en un radio inferior a 50 Km. y no superar las 3 horas de desplazamiento ni gastar más del 20% del sueldo neto en desplazamiento.

Y todo esto cuando **no estamos ante un déficit del INEM**, si existiera este déficit como ya ocurrió en 1992, cuando se promovieron toda una serie de medidas que restringían la protección por desempleo (RDL 1/1992, Ley 22/1992 y Ley 22/1993), todo esto se entendería más

---

## La reforma de la protección básica del desempleo

fácilmente. En la actualidad el INEM lejos de ser costoso para las arcas del Estado ha tenido durante los dos últimos años un superávit cercano a los 600.000 millones de pesetas.

La solución habrá que buscarla de nuevo en la pura teoría neoclásica, según la cual toda ayuda al desempleado desincentiva al parado para buscar y aceptar nuevos puestos de trabajo. Este argumento parece contrastar con la realidad europea de aquellos países que tienen mayor protección y menos tasas de paro (Luxemburgo, Suecia, Dinamarca o Países Bajos), frente a las tasas más altas de paro y menor protección de países como Grecia, España e Italia. Sin duda se necesita una fe ciega en el mercado, para enfrentarse por esta idea a la posibilidad de una huelga general.

**Redefine la protección frente al desempleo**, como conjunto de políticas activas que los Servicios Públicos de empleo ponen a disposición de los desempleados que, queriendo y pudiendo trabajar, buscan activamente empleo o pretenden mejorar sus capacidades y condiciones de ocupabilidad para integrarse en el mercado de trabajo una idea ya comentada. Se vuelve sobre el mismo argumento: las prestaciones por desempleo se propone que pasen de ser derechos de los trabajadores, a concesiones administrativas que el sistema público de empleo pueda otorgar a los desempleados. ■