

NUEVAS PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS LABORALES Y DEL MERCADO DE TRABAJO

MANUEL RECIO MÉNDEZ

Consejero de Empleo
Junta de Andalucía

Si fuéramos capaces de volver la vista 30 años atrás, nuestra memoria nos traería la imagen de una sociedad completamente diferente a la que hoy somos. Los años ochenta fueron épocas difíciles para la ciudadanía española y andaluza, que despertaba del letargo de décadas para el olvido e iniciaba un nuevo camino, el de la democracia, la modernidad, el final de un siglo y el comienzo de otro.

La velocidad de las transformaciones que se han producido desde entonces es vertiginosa y todos nosotros estamos sufriendo hoy los efectos combinados de la globalización y el cambio. Pero no debemos caer en el error de interpretar estos cambios como hechos negativos, como pudiera parecer dada la situación de crisis que atravesamos, sino más bien como otras líneas de salida y oportunidades para emprender nuevos caminos.

Queremos, y lo hemos manifestado en multitud de ocasiones, una sociedad más justa y solidaria, más cohesionada, más fuerte y sostenible; para ello necesitamos buenos cimientos, mejores empresas, más competitivas, más responsables con respecto a la sociedad a la que se deben; necesitamos trabajadores y trabajadoras más eficientes y más productivos, con capacidad para proyectar y mantener una carrera profesional a lo largo de toda la vida; necesitamos instituciones abiertas al diálogo y a la negociación, sólidas y cohesionadas; necesitamos una administración más moderna, que ofrezca servicios y gestión de calidad a los ciudadanos

Si nos detenemos, de lo que realmente estamos hablando es de invertir en formación, en innovación, en conocimiento, en responsabilidad y en calidad de nuestras propuestas y actuaciones; debemos tener una actitud activa, o más bien creativa respecto al medio que nos rodea, hemos de ser versátiles y tener la capacidad de adaptarnos a los cambios de forma constante. Y así estamos trabajando de manera específica en el ámbito del empleo, un concepto éste que se ha convertido en el leit motiv de todas las estrategias políticas, educativas, empresariales y sindicales.

Hasta tal punto que ha supuesto una auténtica revolución en la manera de hacer y ordenar las cosas, incluso en el marco del Derecho del Trabajo, tal y como tradicionalmente lo conocemos. Esta última reforma, va un paso más allá de lo hasta ahora realizado y aporta novedades que deben ser aprovechadas

por todos los sujetos implicados si bien encontramos retazos de sus antecesoras, especialmente en cuanto a los objetivos que se proponen.

Se enfrenta esta reforma a dos grandes retos: de un lado superar las dificultades y adaptar nuestro mercado de trabajo a la realidad del siglo XXI y, de otro, recuperar los niveles de empleo y encontrar la vía para su mantenimiento. Y se plantea en este sentido tres objetivos prioritarios: mejorar la productividad y las oportunidades de empleo, en especial de los jóvenes, estimular la contratación indefinida reduciendo la dualidad derivada de la temporalidad y profundizar en la flexibilidad interna, reordenando y clarificando al mismo tiempo el despido por causas económicas, técnicas, organizativas y productivas para dar así seguridad a los actores y coherencia al sistema.

Así, se proponen diversas actuaciones enfocadas tanto a la regulación de las distintas fórmulas de contratación, con el claro objetivo de disminuir el exceso de temporalidad, como a una más adecuada regulación del despido que, respetando las indemnizaciones previstas por los trabajadores, otorgue seguridad a los empresarios y facilite las transiciones mediante un modelo como el austriaco, sobre el que ya hace tiempo llamó la atención la Comisión Europea como ejemplo de flexiguridad y de medida favorecedora de mercados transicionales. Y todo ello sin olvidar la apuesta por mecanismos expresamente reconocidos a nivel internacional como las agencias lucrativas –pero gratuitas para el trabajador-- de colocación, o las ETT en las que se fortalece el principio de equiparación no sólo salarial al mismo tiempo que se traspone la normativa comunitaria convirtiéndola en un elemento de dinamización de nuestro mercado de trabajo. Si a todo ello unimos las medidas que incentivan la flexibilidad interna y que por tanto, deben actuar como mecanismos para garantizar el empleo, a la vez que se actúa sobre aquellos colectivos que están sufriendo los embates de la crisis económica de manera más acusada: jóvenes desempleados y mayores de 45 años, tendremos una reforma que, en conjunto, es equilibrada y se enfrentarse con las principales deficiencias de nuestro mercado laboral.

A lo largo de este elenco de medidas, cabe destacar cómo el legislador ha reservado un papel relevante a la negociación colectiva, que sigue siendo así reconocida como eje y motor de las relaciones laborales, pero destacando también su necesidad de una mayor adaptación a las cambiantes circunstancias. De hecho, se reservan nuevos espacios para su actuación y se reconoce la importancia de su colaboración para la puesta en práctica de las medidas en la Ley contempladas. La reforma trata así de incidir en la necesaria adaptación no sólo de la negociación colectiva sino del completo orden regulador del empleo y del mercado laboral.

Sobre el primer gran objetivo, la reforma opta por perfeccionar la regulación que existía hasta el momento en relación a los contratos de obra y servicio determinado, y lo hace añadiendo límites temporales para su utilización, para

la encadenación de los mismos y modificando las indemnizaciones por finalización. Aquí encontraremos la primera llamada a la negociación colectiva, a la que concede capacidad para ampliar el periodo de hasta doce meses más sobre los 36 previstos en la Ley. En segundo lugar, se abordan los contratos formativos, introduciendo mejoras sobre el modelo anterior; y por último, nos encontramos con el conjunto de medidas destinadas a ampliar el campo de aplicación del contrato de fomento de la contratación indefinida, expandiendo el colectivo de trabajadores susceptibles de disfrutarlo, concretamente a aquellos con especiales dificultades de colocación. Se trata pues de la generalización de una modalidad, aceptada por los propios interlocutores sociales y de la que se pretenden eliminar las trabas que han impedido su desarrollo, en una apuesta por la contratación indefinida que tiene su contrapunto en la clarificación de las causas económicas técnicas y organizativas del despido y que en definitiva, pretende demostrar al empleador que cuando dichas causas existen, el coste de la extinción procedente de un contrato indefinido tenderá a ser igual que la de un temporal sin los riesgos que pueden derivarse de su posible consideración como irregular. De este modo, la ampliación de los costes de salida para el empresario de los principales contratos temporales, transcurridos los plazos previstos en la Ley, debe predisponerle para la contratación indefinida ya que se pretende con las medidas adoptadas equilibrar o acercar las condiciones para ambas opciones. Y como apoyo o complemento la norma incorpora otra medida novedosa, a desarrollar a partir de enero de 2012, cual es la creación del fondo de capitalización, --modelo austriaco-- cuyo objetivo primordial es —facilitar la movilidad voluntaria del empleado sobre la base de la acumulación de los derechos generados a lo largo de toda su vida laboral y sin que ello suponga un coste añadido para las empresas.

Por lo que refiere al segundo de los grandes objetivos, el refuerzo de la flexibilidad interna negociada para buscar el mantenimiento del empleo frente a la externa o de salida, ésta se aborda con un especial acento en los procesos de negociación, en cuanto a la regulación de instituciones básicas como las modificaciones sustanciales, las reducciones de jornada, --siguiendo el modelo alemán-- y, en el plano colectivo, los descuelgues salariales. Aquí se realiza una nueva llamada a la negociación colectiva, con el fin de viabilizar el mantenimiento del empleo o prevenir la extinción de la relación laboral. La idea es que ante situaciones de crisis empresarial los recortes de plantilla no sean la única opción.

Esencialmente, y en lo que respecta al tratamiento del la extinción del contrato, en su vertiente individual, la reforma actúa tanto sobre el capítulo de indemnizaciones --aumentando las de la contratación temporal hasta su práctica equiparación con la procedente ordinaria, de manera progresiva— como sobre la justificación, para el caso de los despidos objetivos. Con esta última medida, la perspectiva económica se ve reforzada en la toma de decisiones, de manera

que se otorga a la empresa mayor capacidad al tiempo que, al delimitar con más claridad la causalidad de la acción, se dota de mayor seguridad jurídica tanto a empresas como a trabajadores. Nuevamente una medida equilibrada y con vistas a garantizar los derechos de los trabajadores y la capacidad de respuesta de las empresas ante situaciones de crisis, cuando no exista otra salida que el despido.

Por último, y esto sí es una novedad interesante de esta reforma, se aborda el empleo de jóvenes y personas con especiales dificultades mediante las bonificaciones a la contratación para estos colectivos; actuando sobre la regulación de los contratos formativos, ya que amplía temporalmente hasta 24 años la edad en que se pueden celebrar, mejora las condiciones salariales para quienes disfruten de esta modalidad y les reconoce la protección por desempleo; pero sobre todo, la Ley realiza una clara apuesta por la mejora de los servicios de intermediación y la actuación de las agencias privadas de colocación, al mismo tiempo que garantiza y refuerza el principio de igualdad o equiparación de los trabajadores en misión de las ETT.

Y es que la intervención legal sobre el mercado de trabajo era imprescindible para modernizar a los agentes interventores, a la propia actividad de intermediación y para actualizar su propia regulación, adaptándola a la realidad socioeconómica imperante y a la nueva normativa tanto de la OIT como de la Unión Europea. Así, la reforma de las instituciones del mercado de trabajo contemplada en la Ley 35/2010 afecta tanto a los sujetos como a las instituciones, y actualiza los servicios de empleo de modo que se agilice su funcionamiento y acentúe su capacidad de intermediación, mediante la colaboración público-privada

Esta Ley 35/2010 va a contribuir de manera decidida a la dinamización del mercado de trabajo y la creación de empleo estable y de calidad, enlazando directamente con la idea de flexiguridad. La evolución del funcionamiento del mercado de trabajo que se cristaliza en la reforma persigue facilitar la transición laboral, en línea con la moderna valoración de los mercados de trabajo transicionales, en lo que tienen de añadido y enriquecimiento sobre la idea primigenia de la flexiseguridad, cuyo contenido tiende a ser superado por nuevas realidades.

Esta teoría de los mercados transicionales en la práctica pone de manifiesto cómo el funcionamiento del mercado de trabajo es mucho más complejo de lo que se intuía; tanto que ni siquiera podemos hablar de un único mercado, sino de múltiples y muy diversos en función de criterios tan dispares como el género, el territorio, la edad, la formación...de ahí que sea fácilmente comprensible la sucesión de situaciones que se produce entre los distintos estadios de la contratación y su continuo discurrir a lo largo de la “carrera profesional”, combinado todo ello con la consideración del trabajador como agente responsable la misma, al que se imponen obligaciones de impulso de la misma y de incremento de su empleabilidad junto con el desarrollo de una actitud emprendedora.

La idea de flexiseguridad se basa precisamente en este posible movimiento, que supera la atención a la terminación de un concreto contrato e intensifica el recurso a adecuadas y ágiles políticas activas y formativas de empleo, que permitan el cambio profesional que es ahora la regla, y no la excepción, con los periodos de protección social correspondientes.

Y es que la formación se constituye en elemento clave, no sólo en derecho sino también en deber del trabajador, en la nueva comprensión del funcionamiento del mercado. Con esta orientación se pone el acento en la importancia de la formación para el empleo, articulada de tal forma que conceda al trabajador las cualificaciones necesarias y lo acompañe a todo lo largo de su carrera laboral. Formación y empleabilidad han de ir, y van en la reforma, indefectiblemente unidas en la consecución de un nuevo mercado de trabajo que logre aunar equidad con eficiencia, justicia y solidaridad con competitividad y productividad. En esta línea estamos ya trabajando en Andalucía, modernizando nuestro servicio público de empleo y afrontando con aras de mayor eficacia y calidad de los servicios prestados a la ciudadanía, su transformación en agencia.

En general, esta reforma quiere dar respuesta a las necesidades de nuestro mercado de trabajo, con soluciones concretas, inmediatas y directas, buscando tener un impacto real en la recuperación de la ocupación. Y lo hace sin pretender una ruptura con lo que es el modelo español de Derecho del Trabajo y relaciones laborales, ya consolidado y sólidamente fundado en los principios que nuestra Constitución recoge. Frente a las numerosas voces que reclamaban el abandono de algunos de estos elementos, con medidas tales como la implantación del contrato único o la pérdida de eficacia de los convenios colectivos, el legislador laboral ha optado por cambiar sustancialmente sin afectar a los elementos distintivos, casi genéticos, de nuestra legislación laboral. Así, se mantiene la distinción entre contratos fijos y temporales, con una preferencia legal por los primeros; continúa exigiéndose la causalidad en la contratación laboral; la estabilidad en el empleo sigue siendo un valor promovido por el ordenamiento jurídico; el despido todavía es causal, e indemnizado; los empleadores siguen teniendo limitaciones para cambiar las condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo; el Estado sigue controlando el mercado de trabajo...

No son las últimas reformas que veremos. Tenemos ya otras dos, inmediatas y de gran calado, en nuestra agenda: la de la negociación colectiva, sobre la que los interlocutores sociales están ya negociando; y la de la seguridad social. Sobre ambas existe un amplio consenso sobre su necesidad y relevancia. El diálogo abierto entre los protagonistas sigue siendo la mejor y más firme apuesta y de hecho así se lo han reconocido los interlocutores sociales y la propia Administración autonómica al hilo del Séptimo Acuerdo de Concertación Social.

Lo cierto es que no podemos demorarnos más en introducir las modificaciones necesarias en estas que son instituciones fundamentales para nuestro bienestar. Lo que ha ocurrido con el RDL 10/2010 y la Ley 35/2010 nos pueden servir de guía sobre el modo de encarar ambos procesos de ajuste: teniendo muy claros los problemas y los objetivos; manteniendo aquello que debemos considerar esencial e identitario; adoptando instrumentos eficaces y realistas; copiando las mejores prácticas de otros países; escuchando todas las ideas y todas las propuestas. Nos jugamos mucho con estos cambios que nuestra legislación laboral y de protección social nos demanda, pero Hemos empezado con buen pie. Podrán ahora Vds. comprobarlo con el estudio de la reforma laboral de 2010, gracias a las colaboraciones de un magnífico plantel de estudiosos de primera línea que han colaborado en este número monográfico de nuestra revista Temas Laborales, que con estas breves palabras presento. A lo que ellos dicen al respecto me remito.